

# PARTICULARIDADES DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Naidú Duque Cante\*

## RESUMEN

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial pone punto final a una larga espera a la se encontraba sometido el desarrollo institucional colombiano desde la Constitución Política de 1991. Sin embargo, a pesar de la espera, y los innumerables intentos fallidos por expedirla, esta ley no desarrolló los propósitos planteados desde la carta constitucional. La norma no autorizó la creación de nuevas categorías de entidades territoriales ni la atribución relacionada con la estructuración del mapa de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Finalmente, y aunque no formaba parte de los propósitos que planteó la Constitución, la LOOT se ocupó principalmente de la creación de un complejo de figuras asociativas territoriales cuya naturaleza es administrativa.

**Palabras claves:** ordenamiento territorial, entidades territoriales, municipios, departamentos, esquemas asociativos territoriales.

## CHARACTERISTICS OF THE ORGANIC LAW OF LAND

### SUMMARY

The Organic Law of Land closes a long wait in which the Colombian institutional development had been since the 1991 Constitution. However, despite the long wait, and the countless failed attempts to issue it, this law did not develop the original proposals made in the Constitution. The rule did not authorize the creation of new categories of local authorities nor the competence regarding the map allocating the structure of powers between the national and regional authorities. Finally, although not part of the purposes of the Constitution, the Organic Law of Land mainly dealt with the creation of a complex partnership arrangement of territorial administrative nature.

**Keywords:** land, local authorities, municipalities, departments, territorial partnership arrangements.

Fecha de Recepción: 24/07/2012

Fecha de Aprobación: 27/08/2012

[175]

\* Administrador Público y Magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP. Profesora de Planta de Tiempo Completo del Politécnico Grancolombiano y Profesora catedrática de la ESAP. Email: naidu.duque@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial desde la lógica de la Ley Orgánica es uno de los temas más complejos para la configuración institucional en Colombia. Esta complejidad está mediada por los efectos que dicho tema se esperaba generara en las dinámicas de la descentralización territorial en nuestro país, ya que su impacto estaría medido por el replanteamiento del mapa político administrativo vigente desde la reforma descentralista de los años ochenta del siglo XX. Por tal motivo, desde la expedición de la Constitución Política las expectativas frente a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial han involucrado supuestos de trascendencia radical para los tres niveles del Estado.

Sin embargo, en gran medida, estos supuestos no fueron satisfechos ni en proporción importante, en los contenidos de esta norma, dejando la sensación latente de insatisfacción, frente a las posibilidades que su expedición prometía. En estos términos, este análisis se orienta a la revisión, en primer lugar de los propósitos que estableció la carta constitucional para esta ley frente a los verdaderos desarrollos de la norma en estas materias. El objetivo es analizar tanto las desviaciones en la interpretación de los propósitos constitucionales originales, como los vacíos presentes por la ausencia de los resultados esperados. Asimismo se revisarán los verdaderos énfasis que quedaron incluidos en la ley y que aunque nunca estuvieron considerados desde la Constitución ocupan la mayor parte de su texto.

## LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA

[176] Nuestro ordenamiento territorial se caracterizó en el pasado por un largo periodo de inestabilidad derivado de las tensiones políticas por posiciones ideológicas distintas que se debatían entre el federalismo o el unitarismo centralizado. Estas tensiones, que ocasionaron durante el siglo XIX una situación recurrente de guerra en nuestro país, condujeron a la alternación de posibilidades de ordenamiento que concretaron en la práctica las formas federal y unitaria, influenciadas por desarrollos exitosos en el plano internacional. Después de la inestabilidad generada por estas tendencias la forma de organización unitaria del estado logró imponerse finalizando el siglo XIX. Desde entonces nuestro ordenamiento se ha caracterizado, principalmente, por el incremento paulatino en el número de departamentos, debido a la segregación del territorio de los 9 departamentos originales.

El siglo XX se identificó, además, por la desaparición de las provincias como entidades territoriales, la diferenciación entre distritos y municipios y la elevación a rango constitucional de las intendencias y comisarías, que estarían conformadas, igual que los departamentos, por municipios y distritos, constituyéndose en una categoría especial de entidad territorial intermedia<sup>1</sup>. En estas condiciones, antes de la Constitución Política de 1991 Colombia contaba con dos clases de entidades de nivel local y con tres de nivel intermedio que correspondían al mismo ámbito territorial, es decir que se conformaban por entidades del nivel local, pero que contaban con distinto nivel de autonomía. Las antiguas Intendencias y Comisarías cuyas porciones territoriales, aunque, asimilables a departamentos, dependían directamente de la administración nacional.

---

<sup>1</sup> Estos cambios tuvieron lugar mediante las reformas constitucionales de los años 1936 y 1945.

A partir de la expedición de la Constitución de 1991 el país quedó organizado en tres clases de entidades territoriales<sup>2</sup> de las cuales dos siguen siendo de nivel local, municipios y distritos, y las tres clases de entidades intermedias se unificaron en una sola categoría, los departamentos<sup>3</sup>. Adicionalmente, la carta constitucional abrió la posibilidad para la creación de nuevas tipologías de entidades territoriales, al introducir las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas, como alternativas que dependían de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) igual que la creación de nuevos departamentos. En estos términos, la distribución del territorio incluiría tres tipos de entidades territoriales del nivel local y tres del nivel intermedio. Pero a diferencia de la distribución territorial anterior a la Constitución Política de 1991, las tres entidades intermedias no se refieren al mismo ámbito territorial ya que su conformación está sujeta a la agrupación de diferentes tipos de otras entidades territoriales, que dependiendo del ámbito territorial estarían conformadas por entidades territoriales del nivel local y/o del nivel intermedio, dando lugar a una configuración incremental del territorio.

Las provincias estarían conformadas por municipios, distritos y entidades territoriales indígenas; los departamentos quedarían conformados por municipios, distritos, entidades territoriales indígenas y las nuevas provincias; y las regiones se conformarían por departamentos. En el caso de estas últimas la Constitución introduce un requisito adicional para su creación como entidades territoriales, las cuales dependerían de la existencia previa de la denominada Región Administrativa y de Planificación (RAP). Estas entidades cuya naturaleza es administrativa y no territorial tienen como objetivo la búsqueda del desarrollo económico y social de su territorio. La configuración territorial en Colombia puede ilustrarse en tres momentos distintos de la siguiente forma,

**Tabla No 1: Configuración territorial en Colombia**

[177]

Niveles territoriales	Organización territorial antes de la CP de 1991	Organización territorial actual (CP de 1991)	Organización territorial posible (LOOT)*
<b>Intermedio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamentos</li> <li>• Intendencias</li> <li>• Comisarías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regiones</li> <li>• Departamentos</li> <li>• Provincias</li> </ul>
<b>Local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Distritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Distritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios</li> <li>• Distritos</li> <li>• Entidades Territoriales Indígenas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

\*De acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de 1991

La creación de nuevos tipos de entidades territoriales en Colombia tendría implicaciones muy importantes, ya que conduciría al replanteamiento del mapa político administrativo. En este sentido, la existencia de más categorías de niveles intermedios requeriría de una nueva repartición del agregado de funciones y recursos que actualmente le corresponden a los tres Niveles del Estado. Adicionalmente, un nuevo mapa político administrativo debería partir de una condición previa caracterizada por un diseño territorial suficientemente consolidado, que sirva de base para soportar el tránsito hacia una nueva configuración estatal. No obstante, nuestras entidades

<sup>2</sup> De acuerdo con el Artículo 286 son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Esta última categoría, sin embargo, no se configura como entidad territorial en la práctica, ya que esta posibilidad quedó sujeta a la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial tal como está planteado en el artículo 329.

<sup>3</sup> El Artículo 309 de la Constitución Política de 1991 convierte en departamentos las antiguas intendencias y comisarías.

territoriales se han caracterizado por claras indefiniciones en materia de diseño y por supuesto de funcionamiento, lo cual ha conducido en la práctica a una deformación de los propósitos planteados para la descentralización.

El municipio, es considerado la entidad fundamental de la organización político-administrativa del país, ya que en su espacio territorial se configura el complejo de las relaciones sociales y de los vínculos directos entre el Estado y el ciudadano. Por esta razón, es la entidad más importante donde se deben desarrollar principios como la autonomía territorial y el ejercicio de la democracia directa con miras a garantizar la resolución de problemáticas y necesidades. Asimismo, en el espacio local se debe dar lugar a un proceso de toma de decisiones ajustado a las preferencias y particularidades de sus dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas<sup>4</sup>.

Sin embargo, en la actualidad Colombia no cuenta con una metodología de categorización que permita diferenciar este tipo de entidades tomando en cuenta factores de población, recursos, importancia económica y posición geográfica, y que tengan repercusión en términos de organización, administración y gobierno tal como plantea la Constitución de 1991 (Hernández, 2003)<sup>5</sup>. Debido a esto la realidad del país se caracteriza por una gran masa de municipios cuyas capacidades en materia fiscal y administrativa son insuficientes, lo cual repercute en niveles importantes de dependencia de estos frente a los recursos provenientes de la nación. Para el caso de los municipios pequeños, que son la gran mayoría en nuestro país, los recursos que provienen de fuentes externas se acerca al 80% del total de sus recursos (DNP, 2011).

[178]

En cuanto a los departamentos el diseño normativo se ha caracterizado desde los años 80 del siglo XX por vacíos importantes en relación con su papel en materia de la intermediación y coordinación, en su relación con los niveles nacional y municipal. En lugar de esto el marco normativo ha desarrollado de manera importante el papel del departamento en lo que toca a la dinámica sectorial, que aunque resulta fundamental, especialmente para el aprovechamiento de economías de escala en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos a nivel regional, debería ocupar un lugar secundario en comparación con un mayor desarrollo de su dimensión territorial (Duque, 2010). En ausencia de claridad acerca del rol que le corresponde a las entidades actuales, es mucho más difícil identificar y definir un papel claro para las alternativas que plantea la Constitución, en especial tratándose de nuevas entidades de nivel intermedio como es el caso de las provincias y las regiones.

De hecho, “hoy, la región es quizás uno de los conceptos utilizados con mayor diversidad de criterios e imprecisión, en lo concerniente tanto a su contenido como a su valor científico aplicado” (Trujillo, 2005, página 197). En estos términos, no existe una definición de región que sea universalmente aceptada, por lo que el concepto se utiliza desde aproximaciones que la conciben como unidades territoriales, ambientales, culturales, económicas y de mercado, como ámbito de planificación del desarrollo, nivel general de gobierno, entre otros (Hernández, 2005, Sagawe, 2005, Trujillo, 2005). Sin embargo, el diseño regional que está establecido en la Constitución desliga la región de la dinámica territorial para convertirla simplemente en una entidad producto de la unión de dos o más departamentos. Esta fórmula, no obstante, no es original en nuestro contexto, sino

<sup>4</sup> Sentencia C-478 de 1992

<sup>5</sup> En la actualidad, aunque existen categorías municipales que incluyen la categoría Especial, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, estas están fundadas en dos factores como son población y recursos, adicionalmente, esta categorización no repercute en la práctica en la diferenciación de los municipios en materia de funciones, organización y gobierno, ya que estos factores son exactamente los mismos en todos los municipios.

que es una réplica del modelo regional francés, tanto en lo que corresponde con la conformación de las regiones como en los objetivos que perseguirían estas entidades, alrededor del desarrollo económico y social (Hernández, 2005, Vidal, 2001, Estupiñan, 2005).

Al revisar los desarrollos que introduce la LOOT es evidente que el legislativo no tenía el propósito de avanzar en la creación de nuevas categorías territoriales<sup>6</sup>. En primer lugar esta norma dejó en manos de otra ley la fijación de las condiciones para la conversión de la Región Administrativa y de Planificación en la Región Entidad Territorial, aunque en el pasado la creación de esta entidad fue incluida reiteradamente en los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En el caso de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), sin embargo, esta ley fue más garantista en el sentido que estableció, en el parágrafo 2 del artículo 37, la obligación del gobierno, para la presentación del proyecto relativo a la reglamentación de la conformación de estas entidades, dentro de un plazo de 10 meses.

Adicionalmente, la LOOT abrió la posibilidad para la creación de nuevos departamentos, sujeta al concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial, del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Congreso de la República, cuando se trate territorios pertenecientes, parcial o totalmente, a una o varias Regiones Administrativas y de Planificación. En el caso de las Provincias como entidades territoriales, las cuales existieron en Colombia hasta su eliminación con la reforma constitucional de 1945, y que la Constitución de 1991 incluyó nuevamente como alternativa territorial, no aparecen mencionadas en la LOOT ni se previó su conformación hacia el futuro, como sí sucedió con las Regiones y las ETIS, que no se han constituido como categoría territorial en nuestro ordenamiento en el pasado.

[179]

## **DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

La Constitución de 1991 dejó en manos de la LOOT la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales. Dicha distribución debería tomar en cuenta, además los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales deben regular el complejo de las relaciones intergubernamentales en Colombia. En ausencia de esta norma, nuestro diseño institucional ha sido recursivo al solucionar esta necesidad mediante un amplio despliegue de leyes de carácter ordinario, las cuales han avanzado principalmente en la definición de competencias de tipo sectorial.

Las expectativas que generó la LOOT se basaron en el supuesto fundado en el despliegue de las posibilidades de las entidades subnacionales en relación con su naturaleza territorial (Duque, 2009). Esto con el fin de aportar mayor claridad acerca de la organización político administrativa del Estado mediante la definición de principios y reglas precisos para la asignación de competencias entre los niveles estatales. Este propósito, que de acuerdo con la Constitución de 1991 debe fundarse en el reconocimiento de la autonomía territorial, exige a su vez, el establecimiento de vínculos directos del diseño estatal con el reconocimiento de la existencia de particularidades geográficas, culturales, económicas y sociales de los territorios.

<sup>6</sup> Proyectos de LOOT presentados con anterioridad sí plantearon en su mayoría la creación de nuevas entidades como las provincias (191/1995, 130/1995, 195/1995, 023/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 118/2000), Regiones Territoriales (178/1992, 089/1993, 191/1995, 130/1995, 023/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 118/2000) y Entidades Territoriales Indígenas (178/1992, 089/1993, 191/1995, 130/1995, 023/1996, 102/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 041 de 2001).

En la actualidad nuestros municipios y departamentos tienen una importante variedad y cantidad de funciones relacionadas con prácticamente todos los ámbitos de intervención del Estado en los asuntos de interés colectivo. Esta distribución de responsabilidades ha tomado como marco, desde la descentralización municipalista<sup>7</sup>, los fundamentos del federalismo fiscal para el cual el nivel nacional debe ocuparse de aquellos asuntos que afectan por igual a todos los habitantes del territorio, en tanto superan el ámbito de lo local y lo intermedio, y las entidades territoriales deben asumir aquellos asuntos cuyo impacto está localizado en una porción específica del territorio (Díaz, 2002).

Esta lógica, sin embargo, es menos clara en el caso de los departamentos, ya que la mayoría de bienes públicos se pueden ubicar o en la nación o en el municipio, dejando muy pocas materias para el nivel intermedio, lo cual exige la definición de una racionalidad distinta para su diseño, que a su vez, debe estar vinculada directamente con la función de intermediación (Duque, 2010). No obstante, el legislativo se ha ocupado de asignar, por igual, funciones tanto a los departamentos como a los municipios en los mismos sectores de intervención, generando, por lo menos desde la norma, una duplicidad de propósitos. En la práctica, el papel de los departamentos no se diferencia del de los municipios ya que se trata de las mismas materias de intervención pero tomando en cuenta un territorio más amplio.

[180] Debido a la variedad de temáticas de las que se tiene que ocupar el Estado, en Colombia se ha producido una importante dispersión normativa que en pocas ocasiones encuentra algún tipo de conexión. Es decir, que el diseño territorial no ha respondido a un proyecto concreto y coherente que permita identificar un propósito particular para nuestro país. De acuerdo con Jiménez y Jiménez (2005) la ley 715 de 2001 buscó solucionar los problemas de superposición de funciones, las dificultades financieras y la dilución de responsabilidades derivados de la ley 60 de 1993. Estos defectos del proceso se deben, desde la interpretación de estos autores, a la ausencia de una secuencia clara en la asignación de competencias entre niveles de gobierno. Este último fenómeno, además, se debe a que la asignación de funciones y competencias no se ha basado en el reconocimiento de la realidad territorial, tomando en cuenta los niveles de capacidad institucional existentes y las necesidades de las poblaciones, sino que el proceso inicial implicó la definición de un marco legal para las transferencias y después se estableció la destinación de dichos recursos (Jiménez y Jiménez, 1995).

A pesar de esto, LOOT dejó de lado la posibilidad de reorientar el diseño de cada uno de los niveles del Estado, así como del conjunto de relaciones que se requiere para garantizar el funcionamiento sistémico de todo el aparato público, tomando en cuenta las particularidades y potencialidades de cada uno de los niveles y entidades que lo conforman. Este propósito continuará suspendido en el tiempo en tanto el diseño normativo siga en manos de leyes ordinarias.

Además de la ausencia en la definición de las reglas y normas generales para la distribución de funciones y competencias entre la nación y las entidades territoriales, la LOOT tampoco se ocupó de materializar la distribución misma de funciones y competencias. De hecho, de acuerdo con la Corte Constitucional, no toda asignación específica de competencias entre la nación y las entidades territoriales debe ser efectuada mediante una ley orgánica<sup>8</sup>. En primer lugar, debido

<sup>7</sup> Se denominó descentralización municipalista al primer periodo de la descentralización en Colombia, que tuvo lugar en los años 80, donde se dio prevalencia al municipio dentro del desarrollo normativo.

<sup>8</sup> Sentencia C-795 de 2000.

a que en algunos casos es la propia Constitución la que asigna ciertas competencias, las cuales pueden desarrollarse mediante leyes ordinarias, como es el caso de las leyes que reglamentan el sistema de transferencias, que se ocupan de reglamentar los artículos 356 y 357 de la carta. En segundo lugar si la ley orgánica se hubiese dedicado a establecer los principios generales de distribución de competencias, de todas formas, la asignación de las mismas quedaría en manos de una ley ordinaria en desarrollo de la ley orgánica.

Adicionalmente, la Constitución no incluye en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial, sino que incluye disposiciones al respecto en varios de sus títulos, como se refleja a continuación<sup>9</sup>:

- La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (art. 151).
- La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288).
- Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (art. 297).
- Las condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial, la definición de atribuciones, los recursos y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (art. 307).
- La adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas (art. 319)
- La conformación de las entidades territoriales indígenas (art. 329)

En este sentido, las materias que corresponden con la ley orgánica en relación con el ordenamiento territorial se pueden desarrollar en diversas leyes, ya que desde la Constitución no se obliga a que las mismas estén contenidas en un documento único, lo cual ha conducido a que en los pronunciamientos de la Corte Constitucional se haya preferido hablar de “legislación orgánica de ordenamiento territorial”<sup>10</sup>.

[181]

Por otro lado, aunque los propósitos en materia de asignación de funciones y competencias no fue desarrollado por la LOOT en los términos que establecía la Constitución, esta ley sí incluyó una distribución de funciones entre niveles del Estado pero referida exclusivamente al tema del ordenamiento físico del territorio<sup>11</sup>. De acuerdo con Massiris (1999, citado por DNP, 2007, página 1) a nivel internacional es posible identificar dos enfoques principales en materia de Ordenamiento Territorial:

“Quienes lo conciben como planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planteamiento urbanístico municipal (V. gr. Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal).

Quienes lo entienden como planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional (V. gr. Francia y el Reino Unido, entre otros)”.

<sup>9</sup> Sentencia 600-A de 1995

<sup>10</sup> Sentencia 600-A de 1995

<sup>11</sup> La mayoría de los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que fueron presentados desde la expedición de la Constitución Política de 1991 abordaron la distribución de competencias desde la perspectiva político-administrativa.

Evidentemente, la LOOT mezcla estas dos perspectivas, ya que aunque introduce una definición general del ordenamiento territorial entendida desde la óptica político-administrativa, que es el propósito que planteó la Constitución de 1991 para esta norma, la distribución de competencias que realiza más adelante está referida al ordenamiento como instrumento para el desarrollo económico y social basado en el espacio territorial, cuyo tratamiento tuvo lugar en el pasado mediante la ley 388 de 1997.

En estos términos, en materia de ordenamiento físico del territorio, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, le asigna a la nación competencias para la definición de política general, proyectos de infraestructura, urbanización, áreas de seguridad y defensa y áreas de conservación y protección histórica y cultural. Al nivel intermedio por su parte le corresponde la definición de directrices para el ordenamiento de su territorio, localización de infraestructura, políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, proyección espacial de planes sectoriales, programas para la conservación y recuperación del medio ambiente y la adopción de planes de ordenamiento territorial en la totalidad o porciones de su territorio. En relación con las entidades del nivel local, esta ley introduce como regla general para los distritos la distribución del territorio en localidades y la posibilidad que se constituyan en área metropolitana. Para el caso de los municipios sin embargo, se recogen las mismas funciones, que se le habían asignado mediante la ley 388 de 1997. Por otro lado, la distribución de responsabilidades entre los niveles del Estado debería tomar en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sin embargo el propósito de conseguir un diseño claro acerca de las posibilidades de materialización de estos principios en acciones concretas por parte de los tres niveles del Estado todavía está pendiente. La LOOT, igual que lo hicieron otras leyes, como la 136 y la 152 de 1994, se limitó, a definir estos principios pero no los dotó de un contenido preciso que permita guiar su aplicación en la práctica de las relaciones intergubernamentales de nuestro país.

[182]

El principio de coordinación busca que la Nación y las entidades territoriales ejerzan sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. Con la LOOT se incluye, además la participación de los esquemas asociativos en articulación con las autoridades nacionales y regionales, en procura de garantizar los derechos fundamentales, colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución. Por su parte, el principio de concurrencia está fundado en la existencia de un marco normativo que asigna funciones sobre los mismos temas y sectores de intervención a los diferentes niveles territoriales del Estado. Cuando esto sucede, el legislativo llama la atención sobre la actuación oportuna, eficiente y dentro de un marco de respeto de los fueros de autonomía de cada uno de los niveles estatales involucrados. En este sentido, la Corte constitucional ha considerado que este principio evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos, por lo que el mismo no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos (Sentencia C-004 de 1993).

Hasta antes de la LOOT el principio de subsidiariedad hizo referencia a la posibilidad de que la Nación y las entidades territoriales apoyaran de manera transitoria y parcial en el ejercicio de las competencias a las entidades de menor capacidad fiscal, administrativa y técnica. Mediante la LOOT, se introduce, además, a los esquemas asociativos como entidades que podrían actuar en subsidiariedad frente a entidades territoriales con bajos niveles de capacidad. Este tipo de apoyo, debe a su vez, ser transitorio y parcial en relación con el ejercicio de las competencias del ente territorial.

El tribunal constitucional considera que el actuar en subsidiariedad no debe significar la suplantación de un ente por otro en el ejercicio de funciones y competencias (Sentencia C-517-92). Igualmente, cuando se trate del municipio, la Corte, establece que cuando esta entidad no pueda ejercer determinada función de manera independiente debe apelar al departamento o a la nación para que colaboren con el ejercicio de la misma (Sentencia C-478-92). Es decir, que la subsidiariedad debe surgir como producto de la iniciativa del ente que requiere el apoyo y no del ánimo de intervención del ente superior sobre el de menos ámbito territorial.

## **PARTICULARIDADES DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MATERIA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL**

En términos generales, los grandes propósitos que se plantearon desde la Constitución Política de 1991 para la LOOT no se consiguieron con su expedición. En lugar de ello, esta norma se ocupa principalmente de dos aspectos que no estaban planteados en la carta magna. En primer lugar, se crea la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como un organismo técnico asesor responsable de evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y al Congreso de la República en el proceso de adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. Adicionalmente, la ley abre la posibilidad para que se creen comisiones regionales de ordenamiento territorial en los departamentos y los municipios, cuya función será la de participar en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial y orientar las acciones en esta materia.

**Tabla No 2: Conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial y las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial**

[183]

<b>Comisión de Ordenamiento Territorial</b>	<b>Comisiones Departamentales de Ordenamiento Territorial</b>	<b>Comisiones Municipales de Ordenamiento Territorial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ministro del Interior o su delegado quien la presidirá</li> <li>• El Ministro del Medio Ambiente o su delegado</li> <li>• El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o su delegado</li> <li>• Un delegado de las CAR</li> <li>• Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional.</li> <li>• Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas.</li> <li>• Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Gobernador o su delegado quien lo presidirá.</li> <li>• El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.</li> <li>• El Director Departamental del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o su delegado.</li> <li>• El director de la CAR respectiva o su delegado.</li> <li>• Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Departamental</li> <li>• Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por la Asamblea Departamental respectiva.</li> <li>• Dos expertos académicos especializados en el tema designados por el sector académico del Departamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Alcalde Municipal o su delegado, quien lo presidirá.</li> <li>• El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.</li> <li>• Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).</li> <li>• Un delegado del Director de la CAR respectiva.</li> <li>• Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Municipal.</li> <li>• Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Concejo Municipal respectivo.</li> <li>• Dos expertos académicos especializados en el tema designados por el sector académico del Municipio.</li> </ul>

Fuente: Elaborado con base en la ley 1454 de 2011

La aparición de estas comisiones en la LOOT, sin embargo, no es novedosa en tanto varios de los proyectos de ley incluyeron la COT en sus textos<sup>12</sup> y algunos también consideraron a las comisiones regionales de Ordenamiento Territorial<sup>13</sup>. La creación de la COT, aunque no estaba prevista desde la Constitución para llevarse a cabo mediante esta ley, resulta en una necesidad para varios de los procesos planteados desde la Carta Magna. De acuerdo con el artículo 329 de la Carta se requiere del concepto previo de esta Comisión para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, cuya configuración es ya muy probable en la medida que la LOOT estableció un plazo específico al Gobierno Nacional para la presentación del proyecto que reglamente su creación. Adicionalmente, el concepto de esta comisión es necesario para:

- La conformación de círculos para la elección de diputados por parte del Consejo Nacional Electoral (Artículo 299)
- La definición de las condiciones para solicitar la conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación en Regiones Territoriales (Artículo 307).

En segundo lugar, la LOOT se dedicó, principalmente, a la creación de diferentes categorías de Esquemas Asociativos Territoriales. Este tipo de entidades apareció en nuestro ordenamiento institucional desde la reforma constitucional de 1968, cuando se crearon las Áreas Metropolitanas y las Asociaciones de Municipios como entidades administrativas producto de la asociación entre entidades territoriales del nivel local. Los propósitos de estas figuras han estado orientados a la prestación de servicios, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas, dentro de una lógica de programación articulada del desarrollo económico y social para las entidades que las conforman. Adicionalmente, la Constitución Política de 1991 creó las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) como alternativa asociativa entre dos o más departamentos para promover el desarrollo económico y social de su territorio. Con la LOOT, sin embargo, se amplía el espectro de posibilidades de articulación entre los territorios con figuras asociativas que involucran no solo al nivel local, sino que amplían las posibilidades de articulación para el nivel intermedio.

De acuerdo con la LOOT, estas asociaciones se pueden conformar libremente por dos o más entidades territoriales y su propósito está orientado a la prestación conjunta de servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común, cumplimiento de funciones de planificación, así como procurar el desarrollo integral de sus territorios, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla No 3: Esquemas Asociativos Territoriales de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES	PROPÓSITO	REQUISITOS O CONDICIONES PARA SU CREACIÓN
Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo regional</li> <li>• Promover el desarrollo económico de sus territorios</li> <li>• El mejoramiento social de sus habitantes</li> <li>• Inversión y competitividad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación.</li> <li>• Se conforman mediante convenio de los departamentos</li> <li>• Debe haber continuidad geográfica.</li> <li>• Autorización de sus asambleas departamentales.</li> </ul>

<sup>12</sup> La COT estuvo incluida en los proyectos de LOOT: 191/1995, 130/1995, 195/1995, 103/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 041 de 2001.

<sup>13</sup> Las comisiones regionales de Ordenamiento Territorial aparecieron en los proyectos de LOOT: 128/1999, 077/2000

ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES	PROPÓSITO	REQUISITOS O CONDICIONES PARA SU CREACIÓN
Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo económico y social de la respectiva región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre entidades territoriales departamentales y el distrito capital.</li> </ul>
Regiones de Planeación y Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conformar bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional.</li> <li>Promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias de las ET</li> <li>Planear y ejecutar los recursos del fondo de Desarrollo Regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociaciones entre entidades territoriales</li> </ul>
Asociaciones de Departamentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestar servicios públicos</li> <li>Ejecución de obras</li> <li>Cumplimiento de funciones administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más departamentos.</li> <li>Se conforman mediante contrato plan suscrito por los gobernadores respectivos.</li> <li>Autorización de las Asambleas Departamentales.</li> </ul>
Provincias Administrativas y de Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios públicos</li> <li>Ejecución de obras</li> <li>Ejecución de proyectos de desarrollo integral</li> <li>Gestión ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más municipios contiguos</li> <li>Municipios del mismo departamento</li> <li>Se crean mediante ordenanza</li> <li>Por iniciativa de los alcaldes municipales, los gobernadores o el 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios.</li> <li>Autorización de los concejos municipales</li> </ul>
Asociaciones de las Áreas Metropolitanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios públicos</li> <li>Ejecución de obras de ámbito regional</li> <li>Cumplimiento de funciones administrativas propias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más áreas metropolitanas</li> <li>Áreas Metropolitanas del mismo o de varios departamentos.</li> <li>Se conforman mediante convenio o contrato-plan suscrito por los directores de las áreas metropolitanas.</li> <li>Autorización de las juntas metropolitanas</li> </ul>
Asociaciones de Municipios y Distritos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios públicos</li> <li>Ejecución de obras</li> <li>Cumplimiento de funciones administrativas propias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más municipios</li> <li>Del mismo o varios departamentos</li> <li>Se conforman mediante convenio o contrato-plan suscrito por sus respectivos alcaldes.</li> <li>Autorización de los concejos municipales o distritales.</li> </ul>
Asociaciones de Distritos Especiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prestación de servicios</li> <li>Ejecución de obras</li> <li>Configuración de un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos más distritos especiales</li> <li>Se conforman mediante convenio o contrato-plan suscrito por los respectivos Alcaldes Mayores de cada Distrito.</li> <li>Autorización de los respectivos Concejos</li> </ul>

[185]

Fuente: Elaborado con base en la ley 1454 de 2011

Estas ocho alternativas, de las cuales seis son nuevas, son entidades de naturaleza administrativa, de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. Adicionalmente, la LOOT establece que la conformación de estos organismos no debe repercutir en la generación de gastos de funcionamiento adicionales para las entidades territoriales que las conforman o para la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conforman. En particular la ley llama la atención en relación con las Regiones Administrativas y de Planificación y las Provincias Administrativas y de Planificación en el sentido que su funcionamiento no debe generar gastos para el presupuesto general de la nación, el Sistema General de Participaciones ni el Sistema General de Regalías.

De hecho, en la exposición de motivos del proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se establecieron como propósitos generales de esta norma los de mejorar la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitar la duplicidad de tareas y los esfuerzos de los territorios que aunque son próximos terminan actuando de manera aislada, generar economías de escala al facilitar menores costos y mayores niveles de ahorro con miras al logro de eficiencia, y racionalizar el gasto dentro de una lógica de buen gobierno. Es evidente, que la creación de nuevas categorías de entidades territoriales hubiera afectado estos propósitos con lo cual el legislativo prefirió dirigir sus esfuerzos hacia la creación de categorías de entidades de asociatividad territorial.

Las ventajas de este tipo de entidades se pueden ubicar en que su naturaleza está ligada al cumplimiento de propósitos formulados conjuntamente por las entidades que las conformen, dentro de una lógica de planeación regional; su creación se orienta al logro de los objetivos orientados a beneficios colectivos con mayores niveles de calidad e impacto y con los mismos recursos; y su creación puede ser de corto, mediano y largo plazo, ya que dependiendo del tipo de entidad que se conforme, y los propósitos que persiga, su permanencia puede variar en el tiempo. En efecto, la mayoría de estas entidades se crean a través de convenios o contrato plan, lo cual permite establecer una relación flexible entre las entidades que las conformen.

[186] Aunque desde la carta constitucional estaba prevista la creación de Regiones Administrativas y de Planificación, las cuales constituyen un requisito para la creación de Regiones como entidades territoriales, la LOOT precisa tanto los requisitos para su creación como los propósitos que persigue. En el primer aspecto, esta norma precisa su formalización a través de convenio entre los departamentos que la conformen, autorización de las asambleas y la necesidad de continuidad geográfica. En relación con el segundo aspecto, si bien la Constitución ya establecía como propósito principal el de la promoción del desarrollo económico y social, es evidente que con la LOOT su propósito se precisa alrededor de la promoción del desarrollo económico en tanto su conformación también busca promover la inversión y la competitividad territorial.

Adicionalmente, esta ley introduce la posibilidad de la conformación de las asociaciones entre departamentos, alrededor de propósitos como la prestación de servicios, la ejecución de obras y el cumplimiento de funciones administrativas. Aunque estas entidades, igual que en el caso de las RAP se crean entre dos o más departamentos, sus objetivos pueden variar entre lo específico y lo general por lo que la LOOT abre la posibilidad para que en el futuro se puedan constituir en RAP, lo cual sugiere que esta última figura tiene un carácter más amplio al buscar la articulación entre el cumplimiento de funciones de carácter público con la promoción del crecimiento económico del territorio en una lógica de desarrollo.

Otro de los avances que introduce la ley es la RAPE, la cual constituye una alternativa de asociatividad entre Bogotá y entidades departamentales, para la promoción del desarrollo económico y social. Esta propuesta, sin embargo, ha sido planteada ya en el pasado dentro de por lo menos tres alternativas de articulación entre Bogotá y los territorios circundantes. Tomando en cuenta la cobertura territorial, la primera alternativa incluye a Bogotá y los municipios de la Sabana, la segunda incluye a Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca y la tercera, que es la más amplia articula a Bogotá con Cundinamarca y otros departamentos como Boyacá, Tolima y Meta.

Estas diferentes propuestas han formado parte de alternativas de interrelación que en el pasado se han discutido alrededor del Distrito Capital y que desde la perspectiva de Jaime Castro, se han quedado, en gran parte, en la firma de documentos y en el afán mediático (Castro, 2009). La

segunda de estas propuestas se ha conocido en general con la denominación de Ciudad Región, la cual surgió desde 2001 y sus propósitos han girado alrededor de los retos de la globalización, la promoción de la competitividad, la identificación de mercados externos y la construcción de infraestructura (DNP, 2003). La tercera propuesta, es la que se ha buscado reflejar a través de la RAPE, la cual desarrolla el artículo 325 de la Constitución el cual abre la posibilidad para que el Distrito Capital conforme región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

En relación con las figuras asociativas entre entidades del nivel local aunque los propósitos giran alrededor de los mismos asuntos es posible identificar diferencias en relación con la permanencia y con los ámbitos territoriales que abarcan. En el caso de las asociaciones entre municipios la norma establece la posibilidad para que municipios del mismo o diferentes departamentos se puedan asociar mediante convenio o contrato plan. En el caso de las provincias administrativas y de planificación la regla indica que los municipios deben ser del mismo departamento y que su creación debe ser mediante ordenanza, lo cual puede derivar en una mayor permanencia en el tiempo en comparación con las asociaciones de municipios.

Por su parte, las áreas metropolitanas se conforman a partir de la existencia de una lógica de interrelación entre entidades del nivel local por efectos de la conurbación. Este fenómeno, obliga a que en la práctica las entidades involucradas deban articularse y coordinarse mediante la creación de un tipo de entidad distinto, pero que resulta funcional para superar los desequilibrios generados por la existencia de vínculos estrechos en materia social, económica y física. Este tipo de entidades, por sus características y por las evidencias de su aplicación práctica, se configuran sin una temporalidad definida, ya que las condiciones que presionan su conformación son de largo plazo.

Todas estas alternativas de asociatividad entre entidades territoriales se orientan hacia propósitos de generación y fortalecimiento de prácticas de cooperación intergubernamental tendientes a mejorar las posibilidades de la gestión local. Ojeda (2006) describe, para este tipo de prácticas, dos alternativas distintas de cooperación, la primera la denomina “cooperación intercomunal de tipo sindical”, la cual consiste en la asociación de comunas para asegurar los servicios de gestión local como son el suministro de agua, la recogida de basuras, actividades culturales y deportivas, etc. La segunda la denomina “cooperación intercomunal integrada”, que tiene como eje la intercomunalidad de proyecto, mediante la formulación de objetivos compartidos y la puesta en común de los medios para alcanzarlos (Maziau, 1997, citado por Ojeda 2006). Sobre esta última alternativa la definición de una agenda común, es la mejor opción para unificar intereses que garantice la planificación a mediano y largo plazo para el desarrollo de los territorios.

Al revisar los propósitos planteados y figuras asociativas definidas por la LOOT se evidencia la presencia de estos dos esquemas o prácticas de cooperación intergubernamental, cuyo origen se ubica en la reforma del sistema de planificación francesa realizado en 1982. A partir de esta reforma se empezaron a idear mecanismos y alternativas de cooperación orientados a superar la alta fragmentación de los municipios franceses, lo cual derivó, a su vez, en una alta fragmentación de las soluciones. Esta última situación, activó además la generación de un marco normativo orientado a proponer soluciones a través de varias leyes de las cuales la más reciente es la ley del 13 de agosto de 2004.

La figura jurídica de los Contratos plan, que constituye el principal mecanismo para la materialización de los esquemas asociativos de la LOOT, nació igualmente con la reforma de la

[187]

planificación francesa de 1982, conduciendo a que el sistema de planificación del territorio francés deba entenderse en términos de cooperación y coordinación con el ánimo de crear ámbitos de gestión compartida tendientes a la generación de intercambios y el logro de soluciones frente a problemáticas comunes y compartidas. En términos generales, la principal causa que ha dado lugar a la aparición de alternativas de cooperación interterritorial se encuentra en “el crecimiento de las tareas que los poderes públicos han tenido que afrontar y el alcance supraterritoriales de los problemas que éstos deben resolver hoy día” (García, 2012: 3). Además del cumplimiento de propósitos conducentes a la equiparación de las condiciones de vida de los habitantes de los territorios, la colaboración está ligada, en algunos casos, a contrarrestar los efectos del centralismo como sucedió en los casos de Suiza y Austria o para contrarrestar el efecto contrario, es decir, un excesivo efecto centrífugo, como en los casos de Francia y Bélgica (García, 2012: 4).

## CONCLUSIONES

Aunque la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial era un propósito que se venía aplazando desde la expedición de la Constitución Política de 1991, esta norma no materializó los grandes propósitos planteados para ella desde la carta magna. El primero de estos consistía en la autorización para convertir en entidades territoriales las tres alternativas descritas en la Constitución, como es el caso de las Provincias, las Regiones y las Entidades Territoriales Indígenas, así como la autorización para crear nuevos departamentos. De estos propósitos el único que quedó plasmado en esta norma fue el último, en relación con las demás categorías la ley entrega la responsabilidad a otra ley para que reglamente la creación de Regiones y de Entidades Territoriales Indígenas.

[188]

El segundo de los propósitos para la LOOT que estableció la carta constitucional y que consistía en la distribución del mapa de competencias entre los diferentes niveles del Estado atendiendo a una lógica político administrativa, tampoco se concretó. De hecho esta ley desvió este propósito hacia la distribución de funciones en materia de ordenamiento físico del territorio, con lo cual simplemente complementó el papel de los tres niveles del Estado en materia de ordenamiento territorial cuyo desarrollo inicial tuvo lugar mediante la ley 388 de 1997.

Finalmente, Aunque la ley no creó nuevas categorías de entidades territoriales ni redistribuyó competencias entre los niveles del Estado existentes, sí se dedicó al desarrollo y ampliación de categorías de entidades asociativas territoriales, propósito que no está plasmado en la Constitución de 1991 para esta norma. Aunque estos desarrollos puedan considerarse de utilidad para mejorar las alternativas de cooperación entre las entidades territoriales, la ley 1454 de 2011 es una ley disfrazada de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en la medida que sus contenidos están lejos de reflejar los propósitos constitucionales establecidos para esta norma.

**BIBLIOGRAFÍA**

CASTRO, Jaime (2009). Los Municipios y Bogotá, en Foro Gobernabilidad Regional, Debates de Gobierno Urbano. Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

CONSTITUCIÓN Política. Presidencia de la República, Colombia, <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf> consultada el 18 de abril de 2012.

CORTE Constitucional. Sentencia 600-A de 1995. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-837.

CORTE Constitucional. Sentencia C-795 de 2000. Magistrado ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente D-2691

CORTE Constitucional. Sentencia C-004 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón. Expediente D-138.

CORTE Constitucional. Sentencia C-517-92. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón. Expediente D-001.

CORTE Constitucional. Sentencia C-478-92. Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-6564.

CONGRESO de la República de Colombia (1945). Acto Legislativo 01 de 1945. Publicado en el Diario Oficial, Bogotá 17 de febrero de 1945.

CONGRESO de la República de Colombia (1936). Acto legislativo 01 de 1936. Publicado en el Diario Oficial No. 23.263 de 22 de Agosto de 1936

CONGRESO de la República de Colombia (1993). 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. Diario Oficial No. 40.987, de 12 de agosto de 1993.

Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 128 de 1994, Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Diario Oficial No. 41.236, de 23 de febrero de 1994.

CONGRESO de la República de Colombia (1994). Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994.

CONGRESO de la República de Colombia (1994). Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450.

CONGRESO de la República de Colombia (1994). Ley 617 de 2000. 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. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.

CONGRESO de la República de Colombia (2001). Ley 715 de 2001, 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. Diario Oficial 44654 del 21 de diciembre de 2001.

CONGRESO de la República (2011). Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

DEPARTAMENTO Nacional de Planeación DNP (2007). Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. DNP-DDTS- Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Documentos de Trabajo. Mayo 15 de 2007.

DEPARTAMENTO Nacional de Planeación –DNP (2011). Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2010. Bogotá, Colombia. <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=8Y2gKqxEvgQ%3d&tabid=386> Enero de 2012.

DIAZ Flórez, Manuel (2002) Federalismo Fiscal y Asignación de competencias, En Economía, Sociedad y Territorio, Volumen III, Núm. 011, Enero- Junio, El Colegio mexicano, A.C. México.

DUQUE, Naidú (2010). Revista OPERA, Universidad Externado de Colombia

DUQUE, Naidú (2009). Revista Administración y Desarrollo. Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

ESTUPIÑAN, Liliana (2005). Región y Estado Unitario en Colombia. En Colombia Regional Alternativas y Estrategias, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

GARCÍA M. J. (2012). La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado Autónomo. Universidad Autónoma de Barcelona. <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/federalismo/MariaJesusGarcia.pdf> Consultado el 9 de Abril de 2012.

MINISTERIO del Interior y de Justicia (2010). Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (058), radicado en el Congreso el 23 de agosto de 2010.

HERNÁNDEZ Becerra, Augusto (2003). Objetivos inéditos de la categorización municipal. En Problemática de los Pequeños Municipios en Colombia ¿supresión o reforma? Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

HERNÁNDEZ Becerra, Augusto (2005). Antes y Más allá de las regiones políticas En Colombia Regional Alternativas y Estrategias, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

JIMÉNEZ, Claudia y JIMÉNEZ, Javier (2005). La región desde el federalismo fiscal, en Colombia Regional, Alternativas y estrategias. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

NORIEGA, Mario y otros (2003). Mesa de Planificación Regional Bogotá- Cundinamarca, Proceso de integración metrópoli-región para alcanzar un posicionamiento estratégico competitivo. Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios. Departamento Nacional de Planeación DNP Bogotá, D. C.

OJEDA, Raquel (2006). Las políticas de articulación municipal en Francia: los establecimientos públicos de cooperación intercomunal, en: revista de estudios regionales No 82.

Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: 178/1992, 089/1993, 191/1995, 130/1995, 195/1995, 023/1996, 102/1996, 103/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 118/2000, 041 de 2001.

SAWAGE, Thorsten (2005). Regiones para complementar los niveles subnacionales. En Colombia Regional Alternativas y Estrategias, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

[190] TRUJILLO García, José (2005). Defectos de las propuestas regionales para Colombia. En Colombia Regional Alternativas y Estrategias, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

VIDAL Perdomo, Jaime (2001). Región y Constitución en Pensamiento Jurídico, Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico, No 14, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.