

# DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

(Título XI de la Constitución Política)

Wilson Herrera Llanos\*

Fecha de recepción: 12 de marzo de 2001

## Resumen

*La organización territorial contiene no sólo la demarcación geográfica del territorio sino que comprende la estructura política y administrativa del Estado, la forma de gestión de las tareas públicas y la correlación entre entidades y poderes en la atención de las necesidades sociales, de acuerdo con principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.*  
**Palabras claves:** Organización territorial - Colombia.

## Abstract

*The territorial organization contents not only the geographic delimitation of the territory but the political and administrative state structure, the form in which public tasks must be done and the coordination between entities and powers in the attention of social needs, in armory with the principles of coordination, concurrence and subsidiary.*  
**Key words:** Territorial organization - Colombia.

\* Abogado, especializado en Derecho Administrativo. Profesor de Derecho Constitucional Colombiano, Administrativo General y Procedimiento Administrativo. (e-mail: evarobles@yahoo.com)

## Presentación del tema

De acuerdo con lo visto en el tema anterior, podemos decir que, ya sea porque así lo estructuran y diseñan las técnicas jurídicas, como sostienen algunos autores,<sup>1</sup> o ya sea, como dicen otros<sup>2</sup>, porque lo impongan «[...] las tradiciones económico-productivas, raciales, culturales e históricas diferenciales, que conceden cierta identidad o especificidad a los habitantes con relación a los del resto del Estado-Nación...», lo cierto es que determinar la forma de la estructura de los estados, es decir, la manera como se organizan o disponen sus elementos esenciales, territorio, población y la autoridad o poder que sobre uno y otro rigen, es un problema fundamental del Estado que debe estudiarse de manera interactiva.

Es innegable la relación directa que existe entre los temas relativos a las «formas de Estado», o elementos estructurales del Estado, y los relativos a las «formas de gobierno», u organización de sólo uno de esos elementos, de la misma forma que es innegable la íntima vinculación del último de estos temas con el de la organización u ordenamiento territorial.

Cuando hablamos de la Organización Territorial de un Estado, sea éste Unitario o Federal, estamos hablando de su Ordenamiento Territorial, es decir, de la más adecuada disposición de los elementos o partes del territorio nacional de forma que se respete y mantenga su unidad y se logre, a través de ella, los fines del Estado. Tema que, como puede verse, tampoco puede desvertebrarse del estudio de las distintas formas como se organiza internamente ese mismo territorio para su administración y para la atención de los cometidos que le corresponden.

Y es que el tema de la organización territorial no puede examinarse con exclusión de las formas de organización política y administrativa del Estado, pues de la misma forma que el territorio, y las divisiones geográficas o materiales que de él se hagan, interesa fundamentalmente como elemento básico de la existencia del Estado, también se requiere sustancialmente para fijar la forma de repartición o distribución del ejercicio del poder estatal.

Así vemos que cuando hablamos de la organización puramente territorial del Estado, nos referimos a su división en los niveles o circunscripciones territoriales necesarias para el cumplimiento de las funciones y servicios del Estado, y cuando hablamos de formas de organización administrativa

<sup>1</sup> VELÁSQUEZ TURBAY, Camilo. *Derecho Constitucional*. Edit. Externado, 1998, p. 87.

<sup>2</sup> ECHEVERRI URRUBURU, Alvaro. *Teoría Constitucional*. 5ª ed. El Profesional, 1997, p. 144.

internas del Estado, nos referimos a los diferentes sistemas a través de los cuales se determina la forma de repartición de las tareas y funciones públicas según que el poder se ejerza indivisiblemente en toda la extensión territorial o en los segmentos de ella, sin que, en uno u otro caso, podamos desvincular lo uno de lo otro.

En una palabra, la organización territorial ya no es un simple asunto de geografía o de demarcación de límites segmentarios del territorio, sino un asunto de política administrativa, de gestión de tareas públicas y de correlación de entidades y de poderes para la atención de las necesidades generales y particulares de la sociedad.

En los estudios adelantados en el país para diseñar una Ley de Reordenamiento Territorial se ha dicho que éste, más allá de una simple «reorganización político-administrativa de la Nación y sus entidades territoriales», es una política de Estado que genera los instrumentos necesarios para la «[...] planificación del desarrollo territorial a través de la creación de las condiciones más favorables para superar los principales problemas del país...».

Hoy no puede entenderse como cometido estatal fundamental cosa distinta a la del desarrollo integral de una sociedad que, asentada en circunscripciones territoriales, tiene necesidades comunes y particulares, para cuya satisfacción plena debe imponerse, de manera gradual y racional, una verdadera política de planificación.

Por eso, la Constitución de 1991 contempla, al lado del Plan Nacional para el Desarrollo Integral de la Nación, elaborado con participación activa de todas las fuerzas sociales representadas en las distintas entidades territoriales, la obligación de esas mismas entidades territoriales de formular, en concertación con el Gobierno nacional, planes de desarrollo que permitan asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de sus funciones.

Es por eso que, a la luz de nuestra actual Carta, toda esta interacción política y administrativa entre territorio y manejo administrativo está guiada, de manera central y uniforme, por una Ley Orgánica que establecerá, idealmente, la relación de derechos, obligaciones y funciones entre la Nación y las distintas circunscripciones territoriales, bajo el imperio de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que permitirán un desarrollo finalmente unitario.

Después de muchos encuentros, seminarios, discusión de documentos, visitas regionales y foros, cuando se escriben estas notas todavía no se ha expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial a pesar de existir, de manera dispersa, normas regulatorias de muchos aspectos que tienen que ver con la problemática pero sin el contenido unitario que el constituyente de 1991 ideó para una Norma Orgánica de Ordenamiento del territorio estatal en función de su desarrollo integral y su gobernabilidad.

No es posible creer que actualmente pueda continuarse el estudio de un ordenamiento territorial que tenga como marco de referencia una composición geográfica que desde 1991 para acá no es la misma, dada la desintegración parcial del territorio nacional frente a los efectos, cada vez más explosivos, de un conflicto armado que se extiende y difunde enmarañado y sin controles posibles.

Un gran número de departamentos y de municipios del país se encuentran bajo la égida mortal del desamparo institucional, donde la ausencia de mecanismos idóneos de atención y de servicio, que nunca se solucionó, hoy ya ha pasado a un segundo lugar frente al apremio vital que impone la invasión de una violencia cada vez más ciega y destructiva.

Mientras esto no se resuelva, es indudable que el fortalecimiento de un Estado social de derecho como meta y paradigma del ordenamiento territorial es hoy en día más un embeleco académico que una posibilidad jurídica, política y administrativa seria y objetiva frente a la imposibilidad material de abrir fuentes de trabajo, racionalizar la economía o lograr la optimización de los recursos propios de cada ente territorial, vale decir, de sanar al Estado, que es lo único que permitiría dar inicio a su ordenamiento territorial con propósitos de desarrollo.

### **Las formas de Organización Administrativa**

De acuerdo con lo visto, la existencia al interior de los estados de diversos órganos y entes estatales, de división de territorios, de múltiples y variadas necesidades y de intereses y competencias jurídicas ha impuesto la necesidad histórica, hoy innegable, de repartir y coordinar las diversas acciones y competencias estatales como único medio efectivo para mantener una línea de administración y gobierno.

Se puede decir, además, con Sayagués Laso<sup>3</sup>, que son los elementos

<sup>3</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de derecho Administrativo*. Montevideo, 1986, p. 154.

territorio, población, economía nacional, ideas políticas y sociales predominantes, etc., además de los principios generales de administración, los que determinan la organización administrativa interna de los estados, de manera que mientras en países muy extensos es necesario entregar ciertos servicios a los diferentes segmentos territoriales en que se divide el territorio, en países pequeños resultará más conveniente centralizar tales servicios o encomendarlos a entes nacionales descentralizados del poder.

Las conocidas formas de organización administrativa son la Centralización, la Desconcentración, la Delegación y la Descentralización, siendo esta última el rasgo característico del Estado contemporáneo.

Veamos unas nociones muy generales sobre el tema.

El profesor Gabino Fraga<sup>4</sup> nos trae unas muy interesantes nociones de Centralización, Desconcentración y Descentralización administrativas.

De la primera dice que «[...] existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo». De la segunda, que «[...] es la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente». Y de la tercera, que «[...] tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central».

La directora del Departamento de Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Sandra Morelli Rico, en conferencia pronunciada en las *II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público*<sup>5</sup> dijo que además de los dos modelos paradigmáticos de organización estatal en el mundo, el Centralista o Unitario y el Federal o Compuesto, existe un tercero, el Regional o Autónomico.

El primero se caracteriza por la generalidad y uniformidad del régimen territorial y la división de todo el territorio en municipios, el origen electoral de las autoridades municipales, la dualidad de funciones propias y delegadas de los entes municipales, la casi inutilidad de los departamentos y un régimen de controles.

<sup>4</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, 1987, p. 165.

<sup>5</sup> MORELLI RICO, Sandra. *II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público*, 1996, p. 387 y ss.

El segundo se caracteriza por la técnica de repartición de competencias o poderes en el ámbito territorial y «por ser una respuesta al carácter dispersivo y poco eficiente de los estados centralistas».

El tercero, llamado Regional o Autonómico, se caracteriza por ser un punto de encuentro entre el primero y el segundo, fundado en la «región sociológicamente considerada» con la finalidad exclusiva de «garantizar la diversidad y el pluralismo al interior de un Estado, único sujeto de derecho internacional», y por ser «una de las formas más significativas de descentralización del poder político».

El profesor Allan Brewer Carías, citado por Gustavo Penagos<sup>6</sup>, ha dicho que los viejos estados unitarios han evolucionado y han dado paso a niveles e instancias político-territoriales intermedios, con el carácter de regiones políticas, con autoridades propias electas y autonomía, y que las mismas Federaciones se han venido descentralizando en una forma tal que hoy en día no debe hablarse de la clásica división bipartida de Estado Unitario y Federal, ya que el Estado contemporáneo occidental tiende más a un Estado Regional y descentralizado con marcada tendencia a nuevas y más efectivas formas de participación, pluralismo y democratización.

En nuestra Carta se consagran, en su artículo 209, como mecanismos de desarrollo y aplicación de la función administrativa, la descentralización, la desconcentración y la delegación, desarrollados más adelante por la Ley 489 de 1998 y que, por razones de la metodología expositiva propuesta en estos comentarios, serán objeto de estudio cuando analicemos la Rama Ejecutiva y, dentro de ella, el capítulo de la «función administrativa», que es donde la Constitución coloca el tema.

## **El objeto del Título XI de la Constitución**

En nuestro caso, el Estado colombiano ha sido claramente definido, en el primer artículo de la Constitución de 1991, como un Estado social de derecho organizado en forma de República Unitaria pero descentralizada y con «autonomía de sus entidades territoriales», de manera que el Título XI de la misma Carta se dedica después, en desarrollo de aquella norma, a establecer la disposición u ordenación del territorio de la Nación, no sólo en unidades o circunscripciones puramente territoriales, sino en las unidades político-administrativas en que se distribuyen las competencias o poderes estatales para lograr sus fines, todo en consonancia con unos

<sup>6</sup> PENAGOS, Gustavo. *La Descentralización en el Estado Unitario*. Ed. Doctrina y Ley 1997, p. 33.

principios generales de Función administrativa que se prescriben en el capítulo V del Título VI y en el Primer Libro de los Procedimientos Administrativos consagrado en el Código Administrativo.

## **Disposiciones Generales sobre Ordenamiento Territorial**

### **1) *La División General del territorio***

El artículo 285 prescribe que fuera de la División General del territorio en «entidades territoriales» llamadas departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, como lo declara la norma siguiente, habrá todas las demás divisiones que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios del Estado.

En un sentido similar, el artículo 7 de la anterior Constitución declaraba en su primer inciso que fuera de la división general del territorio habría otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público y, en un segundo inciso, que las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social podrán no coincidir con la división general.

Para la época se quería significar que dentro de los límites departamentales podían darse otras divisiones que interesaran al servicio público general y que, por fuera de la división general en departamentos, se podrían hacer otro tipo de divisiones, no coincidentes con éstos, para atender aspectos relativos a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación, etc., de manera que el mapa educativo colombiano, o el mapa militar o tributario no tenía por qué coincidir con el trazado geográfico-político de los departamentos.

La norma actual, siendo más reducida en su expresión literal, es más amplia en sus previsiones, ya que al decir «habrá las que determine la ley» ha extendido tal posibilidad a cualesquiera otras divisiones que, sin excepción, llegare a estimar el legislador sin sujeción a los límites que el enunciado mismo del viejo artículo 7° fijaba.

### **2) *La determinación de las Entidades Territoriales***

El artículo 286 de la Constitución determina que las divisiones o secciones territoriales y administrativas en que se divide el territorio nacional que tienen el carácter de Entidades Territoriales son los llamados Departamentos, Municipios, Distritos y Territorios Indígenas y, además, las Regiones y

Provincias que en el futuro la ley les llegue a asignar tal carácter, siempre que cumplan las exigencias y términos impuestos por la misma Constitución y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Unas y otras serán examinadas particularmente en su oportunidad.

Por su parte, el artículo 288 de la Carta, en su primer inciso, prescribe que las competencias que deberán ejercer las entidades territoriales y la Nación serán fijadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y el artículo 356, modificado por el Acto legislativo N° 1 de 1993, ordenó que era la ley de iniciativa gubernamental la que fijaría los servicios a cargo de la nación y de las respectivas entidades territoriales.

En desarrollo de esta última norma, la Ley 60 de 1993 determina responsabilidades tanto a la Nación como a las entidades territoriales en general en materias como la educación, salud, agua potable, saneamiento ambiental, vivienda, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, sector agrario, vías y transporte.

### 3) *La Autonomía de las Entidades Territoriales*

El artículo 287 de la Carta señala que la Autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses está rubricada por los límites que en tal sentido le impongan la Constitución y la Ley.

Tal precisión no hace cosa diferente a consagrar la avenencia de un centralismo constitucional y legal con la capacidad o competencia jurídica de las diferentes secciones del país para manejar sus propios asuntos, en un lógico desarrollo de la declaración de su artículo 1° definitorio del Estado colombiano organizado como República Unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.

Algunos autores como el profesor Jacobo Pérez Escobar<sup>7</sup> consideran que esa redacción consagró, al lado de las tres formas ordinarias de organización administrativa, la centralización, la desconcentración y la descentralización, «un mayor grado de autonomía de las entidades territoriales, dándoles, por consiguiente, características que apuntan hacia una descentralización política muy moderada», y otros como SÁCHICA<sup>8</sup> llegan al extremo de considerar la declaración del artículo 1° como una expresa tendencia hacia la federalización.

<sup>7</sup> PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, Temis, 1997, p. 689.

<sup>8</sup> SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitucionalismo Colombiano*. Bogotá, Temis, 1992, p. 343.



La verdad es que, fríamente analizadas estas normas, en comparación sistemática con otras del mismo cuerpo constitucional, no nos arroja cosa distinta a la confirmación del viejo centralismo político con descentralización administrativa a la usanza de 1886, es decir, el mismo Estado Unitario con rezagos ampliamente centralistas y unas muy recortadas liberalidades de descentralización cada vez más limitadas.

Las expresiones concretas a partir de las cuales el artículo 287 de la Constitución define la autonomía de las entidades territoriales se refieren a la posibilidad de éstas de gobernarse por autoridades propias; a ejercer las competencias que le correspondan; a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

A) Es sabido que la primera de las prerrogativas enunciadas, expresada en la posibilidad de elegir diputados, gobernadores, concejales y alcaldes, no solamente no es creación del constituyente de 1991 sino que, frente a otras normas de la misma Constitución, tampoco comporta ni proyecta, realmente, la autónoma potestad política propia de los regímenes verdaderamente autonómicos.

En efecto, el artículo 303 de la Constitución señala que el Gobernador es «agente» del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y de la política económica general, así como para aquellos asuntos que la Nación acuerde con el Departamento y, por su parte, el artículo 304, de manera concordante, dice que el Presidente podrá suspender o destituir a los gobernadores, y éstos, a su vez, junto con aquél, podrán hacerlo en relación con los alcaldes.

Finalmente, es la Ley la que por mandato constitucional establece el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y todo el estatuto electoral de las personas que hayan de ser elegidas popularmente por las secciones territoriales.

B) Cuando hablamos de la potestad que tienen las entidades territoriales para ejercer las competencias que le correspondan, debemos recordar que tales competencias ya están determinadas en la Constitución misma y que ésta, a su vez, sólo es reglamentada por la Ley, de manera que lo que resta para las autoridades territoriales es la facultad administrativa reglamentaria de la ley.

Por su parte, la forma como deben ejercerse tales funciones también está

regulada directamente por una ley, tal como lo ordena perentoriamente el artículo 288 de la Carta al fijar los principios a los que debe someterse el ejercicio de las competencias atribuidas a los niveles territoriales.

- C) En relación con el manejo de los Recursos y el establecimiento de los Tributos, es necesario repensar en el verdadero alcance de esta expresión de autonomía, pues, primero, es el artículo 352 de la Carta el que ordena que, por fuera de los principios presupuestales declarados en la Constitución misma, es la Ley Orgánica del Presupuesto la que deberá regular todo lo relativo a la programación, aprobación o modificación del presupuesto no sólo de la Nación sino también de las entidades territoriales, mandato que se cumple, como todos sabemos, con el estatuto de la Ley 38 de 1989 y del Decreto 111 de 1996.
- D) En materia de Planeación, el artículo 344 de la Carta ordena que el Organismo Nacional de Planeación podrá ejercer la evaluación de los planes y programas de desarrollo e inversión sobre cualquier entidad territorial.
- E) El artículo 295 del mismo magno estatuto dice que las entidades territoriales podrán emitir título y bonos de deuda pública de conformidad con la ley que regule la materia.
- F) En materia de Tributos, el artículo 338 constitucional faculta en tiempo de paz al Congreso, las asambleas y los concejos para «imponer» impuestos y contribuciones, pero en concordancia, el numeral 4) del artículo 300 al referirse a las asambleas departamentales dice que estos organismos administrativos pueden decretar los tributos y contribuciones, pero de conformidad con el mandato legal, y a su vez, el numeral 4) del artículo 313 en relación con los concejos también consagra que tanto los tributos como los gastos locales sólo pueden votarse de conformidad con la Ley, con lo que, en conclusión, se radica en cabeza del Congreso la plena autonomía para crear tributos.
- G) También encontramos normas del talante del último inciso del artículo 150 constitucional sobre el estatuto general de la Contratación de la administración pública general por parte del Congreso; el artículo 267, sobre la posibilidad de la Contraloría General de la Nación de ejercer control sobre cuentas de cualquier entidad territorial; el artículo 356, que asigna la competencia a la Ley para determinar los servicios públicos a cargo de la Nación y de las entidades territoriales y, finalmente, el artículo 302, que faculta a la ley para establecer para uno o varios

departamentos diversas competencias de gestión administrativa y fiscal diferentes a las señaladas para ellos en la misma Constitución.

#### 4) *Los principios de Ordenamiento Territorial*

Según el inciso segundo del artículo 288 constitucional, los principios conforme a los cuales serán ejercidas las competencias asignadas a los distintos niveles territoriales son los de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad.

Entendiendo por «coordinar» la disposición metódica y la concertación de medios; por «concurrencia», la acción de contribuir o coincidir, y por «subsidiariedad», la acción que suple o auxilia de manera extraordinaria, podemos precisar el sentido que a estos principios le da la Ley 136 de 1994.

En el literal a) del artículo 4° de esta ley se dice que, en virtud del principio de la COORDINACIÓN, 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.

En el literal b) de la misma norma se dice que hay CONCURRENCIA cuando al asignar a los municipios competencias sobre una materia que deben desarrollar en unión o relación con otras autoridades o entidades territoriales, éstas deban 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.

Y en el literal c) de la misma norma se explica la SUBSIDIARIEDAD al decir que 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 establecidos.

La Corte Constitucional, en conocida sentencia C-547 de septiembre 15 de 1992, ha dicho con relación al tema que:

*El principio de COORDINACIÓN no puede identificarse con el control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima en un Estado democrático de llegar a una regulación de intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.*

*Igualmente, el principio de CONCURRENCIA evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. No puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.*

*Es claro que el principio de SUBSIDIARIEDAD está directamente relacionado con el de complementariedad, y en este caso, como en los anteriores, es especialmente importante para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias.*

De acuerdo con estos principios constitucionales y legales, el artículo 7° de la Ley 388 de 1997 determina las siguientes competencias en materia de ordenamiento territorial:

- A) A la Nación, 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 de medio ambiente; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de manera 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.
- B) Al nivel departamental le corresponde, entre otros, la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función con los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales;
- C) Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de los planes integrales de desarrollo metropolitano y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definen 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 conformidad con la Ley 128 de 1994, en la presente ley y en sus reglamentos.

## 5) *El régimen de las Inhabilidades e Incompatibilidades en las Entidades Territoriales*

Entendida la «inhabilidad» como la falta de habilidad, el defecto o la imposibilidad para ejercer una función pública y la «incompatibilidad» como aquella condición que a partir del status de servidor público impide la concurrencia de su acción con otra que le repugna o la «imposibilidad jurídica de coexistencia», como ha dicho la Corte, nos es claro que, técnicamente, integran un tema más propio de la Función Pública, la administración de Personal o la Moralidad administrativa que del genérico de Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, dentro de las «Disposiciones Generales» del título que comentamos, el constituyente de 1991 quiso insertar, como parte de la regulación básica de la organización territorial, dos normas sobre incompatibilidades de los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales y una tercera que anuncia el régimen general sobre el mismo aspecto y otros relativos a la administración de su personal, cuando con una sola redacción se habría podido hacer la regulación de manera más técnica.

La primera de las normas está descrita en el artículo 291 constitucional y prohíbe a todos los miembros de las Corporaciones Públicas de las entidades territoriales aceptar cargo alguno en la administración pública; la segunda, descrita en el artículo 292 constitucional, prohíbe a diputados, concejales, y sus respectivos parientes, formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio; y la tercera, correspondiente al artículo 293, asigna al legislador la competencia para imponer el régimen jurídico de quienes sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales.

Como puede observarse con el examen detenido de las dos primeras normas, se trata de una incompatibilidad indicada para los miembros de las corporaciones públicas territoriales; la primera redactada de manera genérica para la aceptación de cargos públicos en la administración, y la segunda, específica, para que éstos entren a formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

A los parientes en general se extiende la de formar parte de las juntas, y a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad, la de ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial.

Por razones de metodología dejaremos el desarrollo particular del tema para las próximas entregas, cuando examinemos el Régimen Departamental y, después, en relación con los concejales, cuando examinemos el Régimen Municipal.

Sin embargo, es oportuno señalar que sólo hasta el momento de la expedición de la Ley 617 de octubre del año 2000, por medio de la cual se dispuso «[...] fortalecer la descentralización y dictar normas para la racionalización del gasto público...», se ha venido a cumplir con el mandato constitucional de regular el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores de las entidades territoriales.

Hasta esa fecha, salvo las aisladas menciones y normas generales aplicables sobre el tema, contenidas en la Ley 4 de 1992, 27 de 1992, 80 de 1993, 190 de 1995 y 200 de 1995, sólo era posible interpretar el tema, a criterio del Consejo de Estado, en relación con los diputados, por extensión de las normas de los congresistas (ver sentencia de 8 de agosto del 2000, proferida en expediente S-140, con ponencia de María Elena Giraldo).

En relación con los concejales, la Ley 617 del 2000 modificó las previsiones que en tal materia consagraba ya la Ley 136 de 1994.

#### 6) *Marco Institucional e Instrumentos para el Desarrollo Territorial*

Como lo hemos dicho, el artículo 288 constitucional, ubicado en el título sobre Organización Territorial, determinó que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales corresponde hacerla a una Ley Orgánica de «Ordenamiento Territorial», y que ésta debe establecer el cumplimiento de dichas competencias bajo los parámetros de la Coordinación, la Concurrencia y la Subsidiariedad.

Por otra parte, el artículo 356 de la misma Carta estableció que una Ley de iniciativa gubernamental fijaría los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.

En cuanto a la Ley de Ordenamiento Territorial, el artículo 38 transitorio de la Constitución de 1991 ordenó la integración y organización de una Comisión de Ordenamiento Territorial encargada por tres años de «[...] realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución», Comisión que concluyó su vida sin lograr su cometido.

En cuanto al otro mandato, el Congreso distribuyó, mediante la Ley 60 de agosto 12 de 1993, los servicios de salud, educación, vivienda, agua potable, saneamiento ambiental y otros entre la Nación, los departamentos y los municipios. A la primera le corresponde el lineamiento de las políticas generales y los objetivos de desarrollo de los diversos sectores sociales y las transferencias; a los departamentos, la planeación y administración de sectores de educación, salud y asistencia a la población más pobre; a los distritos, la planeación y administración de la salud, educación, agua potable y saneamiento del ámbito municipal y departamental, y a los municipios, la población de menores recursos y del sector agropecuario.

Los vacíos que en materia de principios de ordenamiento ha denunciado la Ley 60 de 1993, la falta de la debida racionalización y proporcionalidad en el tratamiento uniforme de las entidades territoriales, amén del carácter parcialmente orgánico que en ella han señalado sentencias de la Corte Constitucional como la C-151 de 1995 y la 600 de 1995, ha hecho sentir permanentemente la ausencia de esa gran Ley, integralmente Orgánica e idealmente recogida en un solo cuerpo normativo, pretendida por el artículo 288 de la Constitución como una forma de nivelar equitativamente la organización político-administrativa del territorio, equilibrar las regiones, y dar un tratamiento justo a la diversidad económica y social del territorio nacional, sin perjuicio de no requerir estar contenida en un solo cuerpo normativo.

La expedición del Decreto 797 del 6 de mayo de 1999 y de la Ley 588 del 29 de julio de ese mismo año, por medio de la cual se prescribió el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1999-2002, sirvieron de antecedente para la creación de una COMISIÓN INTERSECTORIAL con la participación del Congreso, el gobierno, las minorías étnicas, los municipios y departamentos y el Consejo Nacional de Planeación para lograr la redacción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

La mencionada Comisión se repartió el estudio en cinco subcomisiones, dedicadas cada una de ellas a las siguientes materias: a) el estudio de las experiencias de otros países; b) el estudio de la legislación nacional sobre entidades territoriales; c) el estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el Ordenamiento Territorial; d) el estudio de las recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial vigente durante 1991 a 1993 por mandato del artículo 38 transitorio de la Constitución; y e) el estudio de los diferentes proyectos presentados.

Actualmente circula un Proyecto que plantea como marco institucional

de la organización administrativa, un Sistema Institucional para el Ordenamiento Territorial, cuya compleja estructura se encuentra conformada de la siguiente manera:

- a) El Consejo Superior de Ordenamiento Territorial
- b) La Comisión de Ordenamiento Territorial
- c) Las Comisiones Subnacionales de Ordenamiento Territorial
- d) La Red de apoyo Nacional y Subnacional para el Ordenamiento Territorial.

El Consejo Superior es la máxima autoridad de orientación y adopción de las medidas necesarias para el Ordenamiento Territorial, formado por ocho ministros; el director del Departamento Nacional de Planeación; dos congresistas; dos gobernadores nombrados por la Federación de Departamentos; un representante de las provincias; tres alcaldes; un representante de las regiones administrativas y de planeación; dos representantes de los territorios indígenas; un representante de las regiones territoriales; un representante de las comunidades negras, es decir, un cuerpo colegiado integrado por veintidós personas.

La Comisión de Ordenamiento Territorial, organismo de carácter consultivo y asesor del Consejo Superior, integrada por tres expertos de dedicación exclusiva y permanente.

Las Comisiones Subnacionales ejercerán funciones en materia de ordenamiento territorial dentro de las entidades territoriales y la Red de Apoyo, nacional y subnacional, conformada por funcionarios expertos en el tema que designen las entidades públicas.

Como instrumentos jurídicos institucionales para el Ordenamiento Territorial, el proyecto plantea los siguientes:

- a) Un proyecto estratégico nacional de ordenamiento territorial
- b) Mecanismos de información y comunicación territorial
- c) Un fondo de compensación territorial
- d) Programas de pedagogía para el ordenamiento territorial
- e) Programas de fortalecimiento institucional
- f) Una permanente revisión de límites territoriales.

Uno de los aspectos atractivos del proyecto lo consagra su artículo 79 sobre creación de «Áreas de Desarrollo Territorial», que no son otra cosa que aquellas zonas o sectores que, por fuera de la división general del



territorio, el artículo 285 constitucional autoriza determinar a la Ley para efectos de lograr el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

Con esta figura se pretende reconocer –como dice la exposición de motivos– «[...] la existencia y el desarrollo de realidades socio-económicas, étnicas y ambientales que traspasan los límites de las entidades territoriales y que, no por ello, dejan de constituir o llevar implícito un verdadero potencial de desarrollo territorial, imposible de desconocer».

\*\*

Próxima entrega: El Régimen Departamental.