

## **Sentencia C-489/12**

### **NORMAS ORGANICAS SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Contenido normativo**

### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional**

*Se omite de manera absoluta un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la C.P., así como de las entidades territoriales indígenas previstas en el artículo 329 de la C.P., ya que solo se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales. Por tal motivo, se advierte que en el presente caso lo que se presenta en el caso concreto es una ausencia total de legislación produciéndose de esta manera una omisión legislativa absoluta no sujeta de control por parte de esta Corte. Como se ha venido estableciendo ante la ausencia total de legislación la Corte debe emitir en este caso un fallo inhibitorio porque como quedó dicho desde la Sentencia C- 073 de 1996, la acción pública de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica “por lo que en ella no se expresa”, sino que tiene lugar únicamente, “respecto del contenido normativo de la disposición acusada”. Es decir que si el legislador genéricamente ha omitido un deber de regulación constitucional, no ha habido una actuación de parte de éste, no hay acto qué comparar y por ende la Corte carece de competencia para realizar dicho control.*

### **EXHORTACION AL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Cumplimiento del deber constitucional de expedir la legislación relacionada con las regiones y las entidades territoriales indígenas**

**NORMAS SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Pueden desarrollarse en diversos cuerpos normativos siempre y cuando éstos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas**

### **REGIONES COMO ENTIDADES TERRITORIALES Y ENTIDADES TERRITORIALES INDIGENAS-Omisión legislativa absoluta por falta de regulación**

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Materias sujetas a reserva de ley orgánica**

*En cuanto a las materias sujetas a reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) la Constitución de 1991 estableció en el artículo 151 de la C.P. que, “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los*

reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara”. Del mismo modo se estableció que la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales concretamente los artículos 150.4, 286, 288, 297, 307, 319, 321 y 329 de la Constitución Política han establecido de forma literal la “reserva de ley orgánica”. En estas normas se establece que mediante el trámite propio de este tipo de leyes se regulan aspectos relacionados con la organización territorial. Dichos artículos establecen lo siguiente: (i) Artículo 150.4. “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”. (ii) Artículo 286 C.P. “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley”. (iii) Artículo 288 de C.P. “Una Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. (iv) Artículo 297. “El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la ley orgánica del ordenamiento territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuesto en la Constitución”. (v) Artículo 307. “La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”. (vi) Artículo 319. “Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana (...) La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios (...)” (vii) Artículo 321. “Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen las entidades nacionales o

departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integra”. (viii) Artículo 329 “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial (...).

### **ORDENAMIENTO TERRITORIAL-**Materias sujetas a reserva de ley orgánica en la jurisprudencia constitucional

La jurisprudencia constitucional ha establecido que para determinar la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial se parte en primer término de los artículos que de manera literal ha dispuesto el constituyente como sujetos a dicho trámite de aprobación. Es decir, los artículos 150.4, 286, 288, 297, 307, 319, 321 y 329. Sin embargo, se ha señalado por parte de la jurisprudencia de esta Corte que el criterio puramente literal o semántico no es suficiente ni adecuado para determinar la legislación orgánica territorial, ya que hay otros contenidos que de manera tácita y a partir de su finalidad deben someterse a dicha aprobación. Por otro lado, se ha establecido que la LOOT debe regular tres temas que se refieren: (i) a la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio en donde se establecen las definiciones, condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales así como su régimen jurídico básico; en segundo lugar (ii) los mecanismos de participación por los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial; y por último (iii) la asignación de competencias normativas y no normativas de las entidades territoriales y la resolución de los conflictos competenciales con la Nación. Igualmente se ha establecido que las leyes orgánicas de ordenamiento territorial no tienen que estar contenidas en un documento único y por ende se debe hablar de “legislación orgánica de ordenamiento territorial” porque la legislación puede ser múltiple y desarrollarse no en una única ley sino en varias leyes orgánicas. De otra parte, se ha señalado que una misma ley puede contener materias de ley orgánica y materias de ley ordinaria siempre que éstas guarden una conexidad temática razonable. Finalmente, se ha dispuesto en materia de reserva de ley orgánica de ordenamiento territorial, que cuando existe duda entre si una materia territorial debe tramitarse por ley orgánica o por ley ordinaria “la duda debe resolverse a favor de la adopción por el legislador ordinario”, ya que (i) existe una cláusula general de competencia a favor del legislador y (ii) las limitaciones propias de las leyes orgánicas constituyen una restricción al proceso democrático. Por otra parte se debe tener en cuenta que el constituyente estableció en dos artículos la conformación de regiones: por un lado la región administrativa y de gestión contenida en el artículo 306 de la C.P., que no especifica literalmente que se establecerán mediante el trámite de la ley orgánica pero que por su finalidad se puede inferir que debe ser aprobadas con los requisitos de esta legislación; y por otro, la región como entidad territorial que se establece en el artículo 307 de la C.P., que de manera literal indica que se debe regular mediante el trámite de la ley orgánica. Finalmente el artículo 329 de la C.P. señala que la conformación

*de las entidades territoriales indígenas, así como las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales forman parte, se hará conforme a lo establece en la ley orgánica de ordenamiento territorial. Es decir que en este caso se establece de manera literal y específica la reserva de ley orgánica para la conformación de las entidades territoriales indígenas.*

### **INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA**-Jurisprudencia constitucional

#### **OMISION LEGISLATIVA**-Gradación

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-No procede por omisión en la norma constitucional/**INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA**-Derecho comparado

**OMISION LEGISLATIVA RELATIVA**-Requisitos que se deben cumplir para que prospere el cargo

*La Corte ha establecido que para la prosperidad del cargo por omisión legislativa relativa, es necesario que se cumplan determinados requisitos, que se pueden sintetizar de la siguiente manera: (i) que exista una norma sobre la cual se predica; (ii) que una omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; (iii) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; (iv) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; (v) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador.*

#### **LEGISLADOR**-Casos en que incurre en omisión legislativa

*Según la jurisprudencia, el legislador incurre en una omisión legislativa principalmente en dos casos: (i) cuando ha regulado de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella) lo cual conduce a la violación del derecho a la igualdad; y en segundo término (ii) cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella (por ejemplo) si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa.*

**CORTE CONSTITUCIONAL EN OMISION LEGISLATIVA**-Competencia de la Corte para incluir lo omitido, depende del grado de deficiencia/**OMISION LEGISLATIVA**-Competencia de la Corte Constitucional para instar al legislador para que regule lo pertinente por deficiencia total

**EXHORTOS AL CONGRESO-  
Eventos/INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION  
LEGISLATIVA-Exhortación al Congreso para llenar vacíos por la  
vulneración de deberes constitucionales de legislación o la protección de  
grupos discriminados**

Referencia: expediente D – 8693

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1454 de 2011, “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”.

Demandantes: Roberto de Jesús Daza Zabaleta y otros.

Magistrada Ponente:  
ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

**1. NORMA DEMANDADA**

***“LEY 1454 DE 2011***

*(junio 28)*

*Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011*

***CONGRESO DE LA REPÚBLICA***

*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.*

***EL CONGRESO DE COLOMBIA***

***DECRETA:***

***TÍTULO I.***

***DISPOSICIONES GENERALES.***

*ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.*

*ARTÍCULO 2o. CONCEPTO Y FINALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.*

*La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.*

*PARÁGRAFO NUEVO. En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio.*

**ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** *Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:*

**1. Soberanía y unidad nacional.** *El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.*

**2. Autonomía.** *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.*

**3. Descentralización.** *La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.*

**4. Integración.** *Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.*

**5. Regionalización.** *El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.*

**6. Sostenibilidad.** *El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.*

**7. Participación.** *La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.*

**8. Solidaridad y equidad territorial.** *Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las*

*entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.*

**9. Diversidad.** *El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.*

**10. Gradualidad y flexibilidad.** *El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.*

*En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.*

**11. Prospectiva.** *El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.*

**12. Paz y convivencia.** *El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.*

**13. Asociatividad.** *El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.*

**14. Responsabilidad y transparencia.** *Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.*

**15. Equidad social y equilibrio territorial.** *La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.*



**16. Economía y buen gobierno.** *La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.*

*La ley determinará los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán garantizar los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, sus descentralizadas, así como cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.*

**17. Multietnicidad.** *Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.*

## TÍTULO II.

### MARCO INSTITUCIONAL.

#### CAPÍTULO I.

#### ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL.

**ARTÍCULO 4o. DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (COT).** *La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.*

**PARÁGRAFO.** *Esta comisión orientará la aplicación de los principios consagrados en la presente ley a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.*

**ARTÍCULO 5o. CONFORMACIÓN DE LA COT.** *La Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, estará conformada por:*

- 1. El Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.*
- 2. El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.*
- 3. El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.*
- 4. Un delegado de las CAR.*
- 5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Nacional.*

6. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por cada una de las Cámaras Legislativas, previa postulación que hagan las respectivas Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial.

7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico.

**ARTÍCULO 6o. FUNCIONES DE LA COT.** Son funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, las siguientes:

1. Asesorar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes en la definición de políticas y desarrollos legislativos relativos a la organización territorial del Estado.

2. Asesorar los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración.

3. Establecer los parámetros de diferenciación entre las diversas instancias de asociaciones que promueven el desarrollo regional, dentro del marco de la Constitución y la Ley.

4. Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial, a iniciativa propia del Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

5. Propiciar escenarios de consulta o concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.

6. Presentar anualmente a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial, según lo establecido en esta ley.

7. Darse su propio reglamento.

8. Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

En el año siguiente de la conformación y puesta en marcha de la COT, esta elaborará una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre organización territorial del Estado y las entidades territoriales. El Gobierno Nacional difundirá ampliamente el resultado de esta labor, en escenarios que faciliten la participación de todos los ciudadanos y de las autoridades nacionales, territoriales y demás esquemas asociativos.

**PARÁGRAFO.** Los informes de que trata el numeral 5, serán publicados para su libre consulta en el portal institucional de la entidad.

**ARTÍCULO 7o. SECRETARÍA TÉCNICA Y SUBSECRETARÍA TÉCNICA.** *El Departamento Nacional de Planeación ejercerá la Secretaría Técnica de la COT.*

*El Secretario técnico de la COT se encargará de asegurar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la misma para el cabal desarrollo de sus funciones e invitará a las deliberaciones a los ministros, jefes de departamento administrativo respectivos, expertos académicos de diferentes universidades, el sector privado, o a quien juzgue necesario, cuando deban tratarse asuntos de su competencia o cuando se requieran conceptos externos a la Comisión.*

*La Secretaría Técnica de la COT conformará un comité especial interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia con el fin de prestar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la comisión para el cabal desarrollo de sus funciones.*

*La Subsecretaría Técnica estará en cabeza de los Secretarios de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por periodos alternados de dos (2) años.*

**ARTÍCULO 8o. COMISIONES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** *Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.*

*La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno.*

*En la conformación de las Comisiones Regionales, se observará la composición de la COT, con el fin de garantizar la representación de los sectores que integran dicho ente, de la siguiente manera:*

**Comisiones Departamentales**

- 1. El Gobernador, o su delegado, quien la presidirá.*
- 2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.*
- 3. El Director Departamental del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.*
- 4. El Director de la CAR respectiva, o su delegado.*

5. *Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Departamental.*

6. *Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por la Asamblea Departamental respectiva.*

7. *Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Departamento.*

#### **Comisiones Municipales**

1. *El Alcalde Municipal, o su delegado, quien la presidirá.*

2. *El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.*

3. *Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).*

4. *Un delegado del Director de la CAR respectiva.*

5. *Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Municipal.*

6. *Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Concejo Municipal respectivo.*

7. *Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Municipio.*

### **CAPÍTULO II.**

#### **ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES.**

**ARTÍCULO 9o. OBJETO.** *El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.*

*La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.*

*Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.*

*El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3° de la presente ley.*

*El Gobierno Nacional promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de*

*esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. En desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas.*

*PARÁGRAFO. En concordancia con lo previsto en el numeral 16 del artículo 31 la Ley 99 de 1993 y el artículo 39 del Decreto 2372 de 2010, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán declarar áreas protegidas.*

*Los incentivos a los que se refieren los incisos 4o y 5o del presente artículo serán fijados por el Gobierno Nacional.*

*El Gobierno Nacional fortalecerá las asociaciones de departamentos, municipios y distritos ya creadas y promoverá la creación de otros esquemas asociativos.*

**ARTÍCULO 10. ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES.** *Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.*

**ARTÍCULO 11. CONFORMACIÓN DE ASOCIACIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES.** *Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.*

*PARÁGRAFO. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.*

**ARTÍCULO 12. ASOCIACIONES DE DEPARTAMENTOS.** *Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores*

*respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.*

**ARTÍCULO 13. ASOCIACIONES DE DISTRITOS ESPECIALES.** *Dos o más Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.*

**ARTÍCULO 14. ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.** *Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.*

**ARTÍCULO 15. ASOCIACIONES DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS.** *Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas.*

*El convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.*

*Para los efectos de esta ley se consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley.*

**ARTÍCULO 16. PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN.** *Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.*

*Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.*

**PARÁGRAFO.** *Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos Concejos Municipales.*

**PARÁGRAFO.** *Los municipios que conformen la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen.*

*En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Político Administrativa Territorial del país.*

*El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.*

**ARTÍCULO 17. NATURALEZA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS.** *Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.*

*Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas departamentales.*

*En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar*

*la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen.*

*PARÁGRAFO. En concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.*

*ARTÍCULO 18. CONTRATOS O CONVENIOS PLAN. La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas.*

*La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita; previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.*

*Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3° de la presente ley.*

*ARTÍCULO 19. REGIONES DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.*

*Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.*



*Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.*

**ARTÍCULO 20. DELEGACIÓN.** *La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.*

*En la respectiva delegación se establecerán las funciones y los recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la Administración Pública a cargo de estas.*

### **CAPÍTULO III.**

#### **POLÍTICA LEGISLATIVA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

**ARTÍCULO 21. OBJETIVOS GENERALES DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL.** *La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la Administración municipal.*

**ARTÍCULO 22. DIVERSIFICACIÓN, FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL.** *La racionalización del régimen jurídico de los departamentos parte del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la Administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.*

*Para tal efecto la ley podrá establecer capacidades y competencias distintas a las señaladas para los departamentos en la Constitución de acuerdo con el artículo 302 de la Carta Política.*

*La ley graduará y eventualmente integrará las capacidades y competencias departamentales de acuerdo con la población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas de los departamentos.*

*Para la creación de departamentos la ley ordinaria no podrá establecer requisitos adicionales a los exigidos por la Constitución y esta ley.*

**ARTÍCULO 23. CREACIÓN DE DEPARTAMENTOS.** *La creación de departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planificación deberá contar con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo con los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución.*

**ARTÍCULO 24. DIVERSIFICACIÓN DE LOS RÉGIMENES MUNICIPALES POR CATEGORÍAS.** *Con el propósito de democratizar y hacer más eficiente y racional la Administración municipal, la ley, con fundamento en el artículo 320 de la Constitución Política, establecerá categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará, a los municipios pertenecientes a cada categoría, distinto régimen en su organización, gobierno y administración.*

*En todo caso, la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, será parámetro para todas las políticas sociales.*

**ARTÍCULO 25. DEL RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS.** *En desarrollo de lo previsto en el artículo 319 de la Constitución Política, además de los recursos que integran el patrimonio y renta de las áreas metropolitanas, el proyecto de constitución de la misma regulado por el artículo 5° de la Ley 128 de 1994 debe precisar las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 128 de 1994.*

*En las áreas metropolitanas que se encuentren constituidas a la fecha de entrada en vigencia la presente ley, cada concejo municipal a iniciativa de su alcalde expedirá un acuerdo en el que se señalen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación.*

*El acto administrativo que constituya un Área Metropolitana se considerará norma general de carácter obligatorio a la que tendrá que regirse cada concejo municipal al momento de aprobar el presupuesto anual de la respectiva entidad miembro.*

*PARÁGRAFO. Cuando se produzca la anexión de nuevos municipios al área metropolitana, el acto que protocolice dicha anexión deberá contener los elementos, previstos en el presente artículo.*

### **TÍTULO III.**

#### **DE LAS COMPETENCIAS.**

##### **CAPÍTULO I.**

##### **PRINCIPIOS PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS.**

**ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN DE COMPETENCIA.** *Para los efectos de la presente ley, se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales.*

**ARTÍCULO 27. PRINCIPIOS DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS.** *Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes:*

**1. Coordinación.** *La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.*

**2. Concurrencia.** *La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.*

**3. Subsidiariedad.** *La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.*

**4. Complementariedad.** *Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos*

regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios.

5. **Eficiencia.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

6. **Equilibrio entre competencias y recursos.** Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.

7. **Gradualidad.** La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

8. **Responsabilidad.** La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente.

## CAPÍTULO II.

### DISPOSICIONES EN MATERIA DE COMPETENCIAS.

ARTÍCULO 28. Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales.

PARÁGRAFO. Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.

PARÁGRAFO 2o. Los departamentos y municipios a pesar de su autonomía e independencia podrán asociarse entre ellos para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes.

## CAPÍTULO III.

### COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.

ARTÍCULO 29. **DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.** Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

#### **1. De la Nación**

a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

- b) *Localización de grandes proyectos de infraestructura.*
- c) *Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.*
- d) *Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.*
- e) *Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.*
- f) *La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.*
- g) *Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.*

*PARÁGRAFO. Las competencias asignadas a la Nación en los literales anteriores se adelantarán en coordinación con los entes territoriales.*

## **2. Del Departamento**

- a) *Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.*
- b) *Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.*
- c) *Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.*
- d) *Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.*
- e) *En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.*
- f) *La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.*
- g) *Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.*

## **3. De los Distritos Especiales**

a) *Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.*

b) *Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.*

c) *Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.*

#### **4. Del Municipio**

a) *Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.*

b) *Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.*

c) *Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.*

*PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.*

*PARÁGRAFO 2o. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.*

#### **TÍTULO IV.**

##### **DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN.**

**ARTÍCULO 30. REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN.** *Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.*

*Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.*

*En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país.*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.*

*Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica.*

*Lo anterior no impedirá que Departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.*

*La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.*

*PARÁGRAFO. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos.*

*PARÁGRAFO 2o. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.*

*PARÁGRAFO 3o. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.*

*Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.*

**ARTÍCULO 31. CONSEJO REGIONAL ADMINISTRATIVO Y DE PLANIFICACIÓN.** *Créase el Consejo Regional Administrativo y de Planificación como instancia técnica y asesora de las Regiones Administrativas y de Planificación. El Consejo Regional de Planeación estará integrado por los gobernadores de los departamentos que conformen las regiones de planeación y gestión y por los Alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro*

*de la misma, con una presidencia pro t mpore, por el término que la región establezca en el acto de constitución y creación.*

**ARTÍCULO 32. FINANCIACIÓN.** *El funcionamiento de las Regiones Administrativas y de Planificación se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen.*

*Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación, podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.*

*Las Regiones Administrativas y de Planificación no generarán gasto del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías.*

**ARTÍCULO 33. FONDO DE DESARROLLO REGIONAL.** *El Fondo de Desarrollo Regional servirá como un mecanismo de desarrollo para las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos regionales de desarrollo en los términos que lo defina la ley.*

**PARÁGRAFO.** *El Fondo de Desarrollo Regional se registrará por lo dispuesto en la Constitución Política y por aquellas normas que lo modifiquen, desarrollen o sustituyan.*

**ARTÍCULO 34. ZONAS DE INVERSIÓN ESPECIAL PARA SUPERAR LA POBREZA.** *Son Zonas de Inversión Especial para superar la Pobreza las receptoras del Fondo de Compensación Regional que defina la Constitución y la ley como instrumento para superar condiciones de disequilibrio en el desarrollo económico y social entre las regiones de planeación y gestión y entre los distintos entes territoriales del país. Estas serán instrumentos de planificación e inversión orientada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esas zonas y serán creadas por una sola vez mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional.*

*Para la definición de estas zonas, el Gobierno tendrá como indicador de desempleo, NBI que se refiere a pobreza relativa, entendida esta no como el número de pobres que habitan los municipios o distritos, sino como el porcentaje de pobres que habitan esos municipios o distritos.*

**ARTÍCULO 35. FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL.** *El Fondo de Compensación servirá como un mecanismo de generación de equidad y reducción de la pobreza entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de proyectos en las zonas de inversión especial para superar la pobreza.*

**ARTÍCULO 36. DE LA REGIÓN TERRITORIAL.** *De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región*



*Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.*

#### TÍTULO V.

##### DISPOSICIONES FINALES.

**ARTÍCULO 37. DESARROLLO Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL.** *El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.*

**PARÁGRAFO 1o.** *El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la vigencia de la presente ley los proyectos de ley sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de Área Metropolitana y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.*

**PARÁGRAFO 2o.** *En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.*

*En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la' delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso.*

**ARTÍCULO 38.** *Las disposiciones contenidas en las Leyes 47 de 1993, “por la cual se dictan normas especiales para la organización y funcionamiento del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y 915 de 2004”, por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Social y Económico del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina continuarán vigentes. Los aspectos relativos al régimen político administrativo del departamento Archipiélago serán desarrollados de conformidad con lo señalado en el artículo 310 de la C. P.*

**ARTÍCULO 39. TRANSITORIO.** *Los conflictos de competencia se dirimirán según la normatividad vigente, hasta que se reglamente por la ley respectiva, la cual deberá ser presentada por el Gobierno Nacional.*

**ARTÍCULO 40. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

*El Presidente del honorable Senado de la República,*

*ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.*

*El Secretario General del honorable Senado de la República,*

*EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.*

*El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,*

*CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.*

*El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,*

*JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.*

*REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL*

*Publíquese y cúmplase.*

*Dada en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, a*

*28 de junio de 2011.*

*JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN*

*El Ministro del Interior y de Justicia,*

*GERMÁN VARGAS LLERAS.*

## **2. LA DEMANDA**

Los ciudadanos Roberto de Jesús Daza Zabaleta, Jahnnie Daniel Mora y Margarita Rosa Martínez Pérez, solicitaron declarar **inconstitucional en su integridad** la Ley 1454 de 2011, porque a su juicio, dicha disposición desconoció los principios constitucionales para la organización político administrativa del territorio colombiano, plasmados en el Preámbulo y en los artículos 1º, 287, 307 y 329 de la Carta. Igualmente, argumentaron la existencia de vicios en la formación de la norma, ya que no se observó lo dispuesto en el artículo el 133 superior, relacionado con el voto nominal y público.

Luego de transcribir la norma demanda, reseñar la competencia de la Corte y advertir la ausencia de cosa juzgada, los accionantes plantearon tres cargos, dos de ellos relacionados con aspectos materiales de la Ley y, uno correspondiente a la existencia de un vicio formal en su formación, los cuales se sintetizan de la siguiente manera:

### **2.1. Primer Cargo: *Desconocimiento del Congreso de la República del pluralismo y el respeto a la identidad cultural regional consagrada en el preámbulo y en el artículo 1º de la Constitución política.***

2.1.1. Explicaron los actores que de la lectura del preámbulo de la Constitución se evidencia el paso de un Estado liberal monocultural a un Estado que reconoce, como pilar, la diversidad cultural. Por lo anterior, el Constituyente Primario diseñó una nueva forma de organizar el territorio, denominada “Región”, basándose en la descentralización, sin desconocer los conceptos de Estado Unitario y de Unidad Nacional.

2.1.2. Posteriormente, argumentan que Colombia es un Estado Unitario, en el cual se ha aplicado el principio de la centralización política, y por esta razón se desconoce que la misma Constitución plantea una nación políticamente descentralizada con autonomía regional. Al respecto, indican que el modelo plasmado por la Carta se avizora en países como Italia o España de forma que

no son dos conceptos excluyentes, sino dos preceptos dinámicos que se limitan entre sí<sup>1</sup>.

2.1.3. Enseguida, mencionaron que la Constitución consagra, en el artículo 287, el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, que se refiere a la capacidad de solucionar y gestionar sus asuntos, sin indicar con ello que posean soberanía propia. Explican que es un modelo que parte de la premisa de que las entidades territoriales conocen mejor las necesidades insatisfechas de sus habitantes y, por lo tanto, son las llamadas a mejorar sus condiciones de vida.

2.1.4. Por otra parte señalan que cuando se coarta o se niega la autonomía de las entidades territoriales, se atenta contra los principios constitucionales y el libre desarrollo de la identidad cultural de las regiones; ese último aspecto, afirman, ha sido demostrado en diferentes ocasiones, por ejemplo con el “Voto Caribe” con el cual se buscaba la constitución de una región, o los movimientos tendientes a la regionalización en el Pacífico y, en el centro del país cuando se pretendió crear una región administrativa y de planeación alrededor de la Capital de la República mediante el Acto Legislativo 01 de 2003.

2.1.5. Para los actores las manifestaciones ciudadanas son consecuencia del centralismo actual del país, que debilita la periferia y aumenta las necesidades insatisfechas de la población que se encuentra por fuera del centro y que por lo general comparten una misma identidad. Sobre el tema, citan las declaraciones dadas en la prensa, el día 11 de junio de 2005, por el Dr. Rodrigo Rivera, para reforzar el argumento de la necesidad de desarrollar la autonomía territorial, por ser esa la forma de lograr el desarrollo idóneo del Estado Social de Derecho, plasmado en el artículo 1° superior.

2.1.6. Manifestaron que el libre desarrollo de la personalidad en el plano individual, se traduce en el derecho de autonomía de los pueblos y en el plano colectivo se expresa en la oportunidad de tener su propia identidad jurídica y política. Por lo anterior, consideran que la Ley 1454 de 2011 desconoció y dejó de lado el sentido de identidad cultural, pues los lineamientos planteados en ella son insuficientes para lograr la descentralización y autonomía de los niveles territoriales.

2.1.7. Así, el desarrollo económico y social de la Nación requiere la articulación del Estado Unitario con la descentralización y la autonomía de sus entes<sup>2</sup>, siendo esta última el marco facilitador de la organización administrativa, a la cual se refiere el artículo 287 de la Constitución.

---

<sup>1</sup> Los accionantes complementan sus afirmaciones, citando apartes de las sentencias C-535 de 1996 y C-837 de 2001 de la Corte Constitucional (Folio 18 de la demanda).

<sup>2</sup> Al respecto se citó el siguiente aparte de la sentencia C-1258 de 2001: “En relación con lo señalado en el artículo 1° de la Constitución, la autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. Por ello la autonomía de las entidades territoriales se distingue de la descentralización territorial. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador

2.1.8. Finalmente, arguyeron que la teleología de la regionalización no es la independencia de las entidades frente al poder central, sino un traslado de asuntos del centro a la región, para cumplir de mejor manera con las finalidades del Estado Social de Derecho<sup>3</sup>. Con base en lo anterior, advirtieron que la Constitución edificó un estructura institucional sobre la democracia participativa y el pluralismo, que no puede ser desconocida por el legislador *“al regular cualquier materia, y en especial aquella que se refiera a la ordenación del territorio nacional.”*<sup>4</sup>.

## **2.2. Segundo Cargo: Omisión del Congreso de la República al no desarrollar lo contenido en los artículos 307 y 329 superiores en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011**

2.2.1. Explicaron los actores que en el ordenamiento jurídico colombiano, las leyes orgánicas encierran un sentido ordenador y autolimitante de las funciones ejercidas por el Congreso, ya que la Constitución le ordena al legislativo que expida leyes (Art. 151), que posteriormente limitarán su libertad de configuración legislativa. Para los demandantes esto se debe a que las leyes orgánicas prolongan los intereses superiores que no pudieron ser regulados detalladamente en la Carta, pero que dada su importancia, el Constituyente fijó unas pautas y condicionamientos que deben ser observados sin omisión alguna.

2.2.2. En este sentido argumentaron que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) debe observar los parámetros establecidos en la Constitución, en especial los contenidos en el Título XI “De la Organización Territorial”. Además, que dada la mora legislativa, también debieron tenerse en cuenta los postulados planteados por la Corte Constitucional y los conceptos emitidos por los organismos del Estado especializados en la materia, como la Comisión de Ordenamiento Territorial de 1994, que ilustró sobre las condiciones objetivas para la elaboración de la ley hoy demandada, las cuales respondían a las verdaderas necesidades del país.

2.2.3. Por otro lado, indicaron que la Ley 1454 de 2011, debió comprender todos los aspectos que ordena la Constitución, y que a su entender son:

- Establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Art. 288).

---

*garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. Además, la autonomía es una consecuencia sine qua non de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales.”* (Folio 20)

<sup>3</sup> Sobre el tema citaron el fragmento que a continuación se transcribe de la sentencia C-506 de 1995: *“El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central”* (Folio 21).

<sup>4</sup> Folio 21 del cuaderno principal.

- Otorgar el carácter de entidades territoriales a las regiones y a las provincias (Art. 286).
- Implantar las condiciones para la conversión de la región en entidad territorial, las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de la misma y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
- Definir los principios para adoptar el estatuto especial de cada región.
- Determinar el procedimiento de conformación de las entidades territoriales indígenas (Art. 329).

2.2.4. Igualmente, argumentaron que el artículo 306 superior, permite que dos o más departamentos puedan constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto principal sea el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

2.2.5. Argumentan que la ley acusada, en el Capítulo II, dedica gran parte de su articulado a definir las distintas formas de asociación entre las entidades territoriales y a establecer mecanismos de cooperación entre éstas y la Nación. Sin embargo, indicaron que ya existía un régimen para cumplir ese propósito establecido en las Leyes 136 de 1994 y 489 de 1998. Lo anterior, para hacer énfasis en que llama la atención que la Ley 1454 de 2011, regule detalladamente las formas asociativas de las entidades territoriales (Art. 306 de la C.P.) y omita reglamentar el artículo 307 superior, que contempla la conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en Regiones como Entes Territoriales (RET).

2.2.6. En consecuencia, se cuestionan ¿Por qué la Ley 1454 de 2011, no desarrolló la regionalización? en la medida de que no resulta lógico que la norma demandada no regule de manera integral el régimen regional, sobre todo lo referente a las Regiones como Entes Territoriales (RET).

2.2.7. En el mismo sentido expresaron que el legislador cometió la misma omisión, respecto a la conformación de las entidades territoriales indígenas, prevista en el artículo 329 de la Carta, ya que solo se limitó a señalar, en el párrafo 2° del artículo 37, que el Gobierno Nacional presentará al Congreso, dentro de los 10 meses siguientes a la vigencia de la Ley, un proyecto especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

2.2.8. A modo de conclusión, afirmaron que *“la Constitución es clara al advertir que la regulación de la creación de las regiones y provincias como entidades territoriales (artículos 286 y 307 constitucionales) y de la conformación de las entidades territoriales indígenas (artículo 329 constitucional), con sus respectivos regímenes, solo puede hacerse en un único cuerpo legislativo, que es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y no por leyes ordinarias, por más que llegasen a calificarse como*

*‘especiales’. Y si se trata el específico tema de ‘región’, con más razón aún ha de abordarse de una manera integral (RAP Y RET).”*<sup>5</sup>

### **2.3. Tercer Cargo: Vicios de procedimiento en su formación**

Los demandantes, sin mayor explicación, afirmaron que el proyecto de ley aprobado por el Congreso, fue votado por una mayoría absoluta, siguiendo el procedimiento ordinario previsto en la Ley 5 de 1992, desconociendo el mandato constitucional dispuesto en el artículo 133, modificado por el artículo 5 de Acto Legislativo 01 de 2009, que establece el voto nominal y público como regla general.

### **2.4. Anexo de la demanda**

2.4.1. Los accionantes anexaron a la demanda un concepto emitido por la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) tomado del Boletín de Ordenamiento Territorial, número 28 de noviembre de 1994, en el cual dicha Comisión conceptúa sobre las condiciones de conversión de la Región Administrativa y de Planificación en entidad territorial.

2.4.2. Explica el texto que el ordenamiento regional debe dirigirse a reconocer la diversidad cultural y geográfica propia del país, y a la vez reducir las desigualdades relacionadas con el desarrollo económico y social entre las entidades territoriales, por lo cual debe promoverse la solidaridad y la complementariedad entre ellas, dentro del espacio nacional, más que la rivalidad y la competencia. Lo anterior en procura de evitar que el progreso de unas entidades se haga en desmérito de las demás, con lo cual se asegura la igualdad en el acceso de la población a los servicios públicos.

## **3. TRÁMITE CONSTITUCIONAL**

3.1. El veinte (20) de septiembre de 2011, el Magistrado Ponente, decidió admitir la demanda de la referencia y solicitó por Secretaría General a los Secretarios Generales del Senado y Cámara de Representantes respectivamente, que en el término de diez (10) días, el envío de copias auténticas a esta Corporación, en medios físicos y magnéticos del expediente legislativo del proyecto, que culminó con la expedición de la Ley 1454 de 28 de junio de 2011.

3.2. Mediante auto de veintiuno (21) de noviembre de 2011, por no encontrarse completas las pruebas, se ordenó a los Secretarios de Senado y Cámara que en el plazo máximo de dos (2) días se enviaran las Actas en las cuales constara que se dio debate y aprobación a la Ley 1454 de 2011, en primer y tercer debate en las comisiones constitucionales de Senado y Cámara.

3.3. El veintinueve (29) de noviembre de 2011, se informó al despacho del Ponente, que el Doctor Guillermo León Giraldo Gil, Secretario General de la Comisión Primera del Senado de la República, en respuesta al oficio OPC-362/11, remitió las Gacetas del Congreso en medio físico y magnético con los Números 329 y 402 que consta de 35 folios y 1 CD. Del mismo modo, el primero (1º) de diciembre de 2011, el Doctor Emiliano Rivera Bravo, Secretario de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, en respuesta al oficio OPC. 363/11, envió las Gacetas del Congreso Números 961 de 2010 y 94 de 2011 que constan de 84 folios.

---

<sup>5</sup> Folio 24.

3.4. Dado que las pruebas necesarias para el estudio de constitucionalidad se encontraban completas, mediante auto del cinco (5°) de diciembre de 2011, el Magistrado Ponente, resolvió:

- Dar trámite a la demanda de la referencia y, en consecuencia, correr traslado al Procurador General de la Nación, por el lapso de treinta (30) días, para rendir concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política.

- Fijar en lista la Ley acusada por el término de diez (10) días, con el objeto de que cualquier ciudadano la impugnara o defendiera. El término de fijación en lista comenzó a correr simultáneamente con el traslado al Procurador General.

- Comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y a la Presidencia del Congreso, para los fines del artículo 244 de la Constitución. En el mismo sentido, se comunicó al Ministerio del Interior, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y a la Defensoría del Pueblo.

- Se invitó a participar a las facultades de derecho de las Universidades Externado de Colombia, Universidad Nacional de Bogotá, Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Universidad Santo Tomás, Universidad Javeriana, a la Universidad ICESI de Cali, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), a la Federación Nacional de Municipios, a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), a la Organización Indígena de Antioquia OÍA, y a la Fundación Centro de Cooperación al Indígena - Cecoin y Procesos de Comunidades Negras - PCN.

## II. INTERVENCIONES

### 2.1. Intervención de las Facultades y Escuelas de Derecho de la Región Caribe

2.1.1. Los decanos y miembros de las Facultades de Derecho, Ciencias Sociales y Jurisprudencia de las Universidades de Cartagena, Libre de Barranquilla, Autónoma del Caribe, Libre de Cartagena, del Atlántico, Sergio Arboleda de Santa Marta, del Magdalena, U.C.C. de Santa Marta, C.U.C., la Fundación Tecnológica Antonio de Arévalo, la Corporación Universitaria Rafael Núñez y del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, apoyaron la demanda de inconstitucionalidad.

2.1.2. En cuanto al **primer cargo** sostuvieron que el juicio interpretativo planteado en la demanda, está fundamentado en un criterio objetivo de la norma superior, ya que toma los principios constitucionales sobre la ordenación y organización político- administrativa del territorio, consagrados en el Preámbulo y en los artículos 1°, 287, 307 y 329, los cuales fueron desconocidos por el Congreso, generando la limitación del desarrollo de la identidad cultural que poseen las regiones.

2.1.3. Asimismo, manifestaron que el Estado Unitario con descentralización político-administrativa, es una fórmula jurídica que permite a un país tan diverso culturalmente, mantenerse en unidad nacional. Además, consideraron que el concepto de autonomía de las entidades territoriales busca hacer efectivo el respeto por la identidad regional y local, y a la vez, por su capacidad de autodeterminarse y autoadministrarse.

2.1.4. Frente al **segundo cargo** resaltaron que las regiones, provincias y los territorios indígenas fueron concebidos por el Constituyente Primario como entes territoriales, que debían ser desarrollados por una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo cual no hizo la Ley 1454 de 2011, porque solo se limitó a regular las regiones como entidades administrativas y de planificación o remitió, en el caso de las entidades territoriales indígenas, a una ley especial posterior, omitiendo desarrollar los artículos 307 y 329 superiores.

2.1.5. En relación con el **tercer cargo**, que se refiere a los vicios de procedimiento en la formación de la ley por no haberse votado ésta de manera nominal y pública, manifestaron que efectivamente no se cumplió con la exigencia estipulada en el artículo 133 de la Carta, lo que deviene en la **inconstitucionalidad** de la Ley demandada.

## **2.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

2.2.1. La doctora Lina Quiroga Vergara intervino, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, defendiendo la **constitucionalidad** de las normas demandadas. Para tal fin transcribió el texto de la Ley 1454 de 2011, sintetizó los cargos de la demanda y luego emitió el concepto que a continuación se reseña:

2.2.2. Frente al **primer cargo** expresó que se avizora una ineptitud sustantiva de la demanda ya que no se cumple con las condiciones exigidas por la Corte Constitucional para abordar un estudio de fondo, pues ninguna de las afirmaciones del accionante contiene un cargo de inconstitucionalidad claro, cierto, específico, pertinente y suficiente. Al respecto, explicó que la acusación se basa en la transcripción de una serie de textos sobre los principios constitucionales de autonomía y pluralismo, sin presentar un vínculo de conexidad entre tales afirmaciones y un elemento puntual de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que por desconocerlos, resulte inconstitucional.

2.2.3. Acto seguido, indicó que los argumentos de los demandantes, relacionados con la violación del Preámbulo y del artículo 287, no cumplen con los requisitos mínimos señalados por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y desarrollados por la Corte, puesto que falta en la demanda una identificación concreta de los apartes de la norma que atenten contra el pluralismo o la descripción de la manera como la ley elimina o afecta el núcleo esencial de la autonomía territorial.

2.2.4. Posteriormente argumentó que los demandantes olvidaron que el concepto de pluralismo es amplio en el texto constitucional, como lo resalta con la cita de la sentencia T-388 de 2009, en el cual se señala la existencia de más de una definición de dicho término. Por lo anterior, consideró que dada la complejidad del mencionado concepto se impide a la Corte construir un cargo, con la sola enunciación de su vulneración, sin que se señale la dimensión específica del pluralismo que resulta afectada o las razones puntuales de la violación, por lo cual concluyó que el cargo no es apto.



2.2.5. En lo referente a las afirmaciones sobre el desconocimiento de la autonomía, mencionó que tampoco se cumplen los parámetros requeridos por la Corte para tramitar la demanda, porque las citas de extractos sobre el tema son insuficientes para la estructuración de un cargo de inconstitucionalidad, a más de no haber establecido un vínculo entre los argumentos explicados y la norma demandada. Por tanto, solicitó a la Corte declararse **inhibida** para pronunciarse.

2.2.6. En cuanto al **segundo cargo** presentó una pretensión principal encaminada a obtener un fallo inhibitorio, por incompetencia de la Corte para pronunciarse sobre omisiones legislativas absolutas. Adicionalmente y como pretensión subsidiaria solicitó un fallo inhibitorio, por ineptitud sustantiva de los cargos por omisión legislativa relativa. Sobre la razón de la inhibición explicó que la **pretensión principal** es sustentada en que la omisión legislativa señalada por los accionantes, de no desarrollar el contenido de los artículos 307 y 329 constitucionales, es absoluta, por lo cual la Corte carece de competencia para pronunciarse de fondo. Al respecto afirmaron que *“el legislador, en efecto, definió específicamente en la norma acusada que los asuntos mencionados por el actor deben ser regulados en otra normativa, mediante un juicio de conveniencia política que no es objeto de control de constitucionalidad. El legislador, en ese sentido, no reguló de manera incompleta lo previsto en los artículos 307 y 329 de la Constitución, sino que omitió su contenido”*<sup>6</sup>.

2.2.7. A continuación, comentó que el hecho de que el legislador se abstuviera de regular la conversión de las regiones y la conformación de las entidades territoriales, constituye una omisión absoluta, por lo cual la Corte no podría realizar el control de constitucionalidad, ya que no existiría norma contra la cual comparar la Constitución.<sup>7</sup>

2.2.8. Igualmente, manifestó que la omisión legislativa absoluta no responde a un descuido, ya que la misma Ley 1454 de 2011, en sus artículos 36 y 37 párrafo 2°, deja abierta la posibilidad al legislador para que mediante una ley regule los aspectos ausentes, reprochados por los demandantes. Por los anteriores argumentos solicitó a la Corte que se declare **inhibida** frente a este cargo.

2.2.9. Como **pretensión subsidiaria** solicitó a la Corte proferir un fallo inhibitorio, por existir ineptitud sustantiva de los cargos por omisión legislativa relativa. Sobre este punto, se indicó que los demandantes se

---

<sup>6</sup> Folio 184.

<sup>7</sup> La entidad interviniente apoyó su afirmación en el siguiente aparte de la sentencia C-192 de 2006: *“la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria. Es decir, son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el universo de la hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexecutable, puesto que éste consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la carencia de objeto en uno de los extremos de comparación.”* (Folio 185)

limitaron a señalar que la omisión constituye un incumplimiento del mandato dado por el constituyente en los artículos 307 y 329 de la Carta, pero tal afirmación no satisface los requisitos establecidos por la jurisprudencia para este tipo de cargos.

2.2.10. A su juicio, el demandante no tiene en cuenta que el legislador tiene libertad de configuración legislativa, que le permite regular un determinado tema o no, y aunque se aceptara el incumplimiento de la obligación contenida en la Carta, no se cumplen los demás requisitos señalados en la sentencia C-100 de 2011, ya que no demostró que *“la norma excluye de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que por ser asimilables, tendrían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omite incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta.”*<sup>8</sup>

2.2.11. A la par, advirtió que a los accionantes les faltó demostrar que la exclusión de tales asuntos carecía de un principio de razón suficiente y que la *“falta de justificación y objetividad genera para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma”*<sup>9</sup>.

2.2.12. En el mismo sentido, apunta que los demandantes hacen una crítica general frente a la manera como el legislador desarrolló lo ordenado por el artículo 307 superior, pero no hacen una impugnación puntual sobre las disposiciones de la ley a las cuales se pudiesen vincular válidamente las omisiones<sup>10</sup>. Por las razones expuestas solicita a la Corte declararse **inhibida** para pronunciarse sobre este cargo.

2.2.13. En relación con el **tercer cargo** sostuvo como **pretensión principal** que la demanda está formulada en términos vagos e imprecisos, ya que no informa el debate específico en el cual se generó el vicio procedimental, relacionado con la ausencia de votación nominal, o siquiera la Gaceta en la cual consta dicha vulneración, de forma que pidió a la Corte **inhibirse** por ineptitud sustantiva del cargo.

2.2.14. Como **pretensión subsidiaria** explicó que la afirmación de los actores, relacionada con la votación nominal de la norma acusada, es falsa, porque revisadas las gacetas del Congreso Números 691 de 2010, 87, 402, 486 y 718 del 2011, se verifica que la norma en efecto fue aprobada por votación pública y nominal, por tanto solicita a esta Corporación declarar **exequible** la Ley 1454 de 2011.

### 2.3. Intervención del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

---

<sup>8</sup> Folio 189.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> La representante del Ministerio respaldó sus consideraciones citando apartes de las sentencias C-041 de 2002, C-192 de 2006 y C-454 de 2006.

2.3.1. La doctora Gladys Lucía Daza Monroy intervino en representación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y, solicitó a la Corte que declare **exequible** la Ley 1454 de 2011, por las razones que a continuación se sintetizan:

2.3.2. Frente al **primer cargo** señaló que la Ley 1454 de 2011, es un compendio normativo que no coarta la autonomía de las entidades territoriales, ya que como se evidencia en la exposición de motivos y en el mismo texto normativo, la Ley de Ordenamiento Territorial es una enunciación, no limitativa, de los modelos de administración del Estado colombiano, no siendo violatoria de los principios constitucionales enunciados por los demandantes<sup>11</sup>. Igualmente, explicó que la norma acusada consagra unos principios rectores del ordenamiento territorial, en el artículo 3°, que distan de ser prohibiciones para la existencia o autonomía de las regiones.

2.3.3. Por otra parte, indicó que el artículo 286 de la Constitución al establecer que la ley “podrá” dar carácter de entidades territoriales a las regiones y a las provincias, consagró una potestad del legislador, más no una obligación, por lo tanto, que la Ley Orgánica Territorial haya previsto una reglamentación general de los principios que deben aplicarse a las regiones, departamentos, provincias, distritos y municipios, no conlleva a que la misma sea declarada inconstitucional.

2.3.4. En relación con el **segundo cargo** aclaró que la Ley 1454 de 2011, es una normatividad de carácter general, que no tiene como requisito regular todo lo relacionado con el ordenamiento territorial. Además, el legislador desde la exposición de motivos explicó que es una ley de mínimos y de principios

---

<sup>11</sup> La representante del Ministerio, con el objetivo de reforzar sus argumentos, citó los siguientes apartes de la sentencia C-600A de 1995: “*Ahora bien, Colombia es una república unitaria, descentralizada y autónoma (CP art. 1°). Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, como esta Corporación ya lo ha reconocido en diversas sentencias, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una república unitaria, de las interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación. Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública. Al respecto, ha manifestado esta Corte: ‘La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la ‘gestión de sus intereses’. Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)’. En esas condiciones, si relacionamos esos principios con los artículos constitucionales específicos que hablan del ordenamiento orgánico territorial, podemos concluir que la Carta ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial, al establecer una reserva de ley orgánica en este campo. De esa manera la Carta busca una mejor sistematización de este trascendental tema, que no sólo está ligado a la eficiencia misma del cumplimiento de las funciones del Estado en el ámbito local y regional (CP art. 2°) sino que también busca proteger los derechos y competencias autónomas de las entidades territoriales (CP art. 287), en el marco de una República unitaria y una democracia participativa (CP art. 1°). En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una **garantía institucional de la autonomía territorial** y de los derechos de las entidades territoriales (CP art. 287)” (Folios 201 a 202. Negrillas fuera del texto).*

generales, que cumpliría la función de marco de criterios para profundizar la descentralización y organización territorial del Estado.

2.3.5. A continuación argumentó que el espíritu del legislador fue que los demás temas concordantes con el ordenamiento territorial correspondieran a leyes ordinarias, siguiendo los parámetros fijados, con el propósito de abrir posteriores desarrollos complementarios legislativos. Así mismo, indicó que el artículo 329 superior no señala que la regulación de las entidades territoriales indígenas debe hacerse por medio de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, pues lo que contempla la norma es que tal reglamentación se debe hacer con sujeción a ella, por lo tanto no existe una omisión legislativa.

2.3.6. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones solicitó a la Corte declarar **exequible** la norma demandada. Por último, es necesario precisar que la interviniente no se pronunció frente al **tercer cargo**, relacionado con los vicios en el procedimiento en la formación de la Ley acusada.

## **2.4. Intervención del Departamento Nacional de Planeación**

2.4.1. El doctor Luis Carlos Vergel Hernández, apoderado del Departamento Nacional de Planeación, intervino solicitando **la constitucionalidad** de la norma demanda, para tal efecto reseñó los cargos y presentó los argumentos que enseguida se resumen:

2.4.2. En cuanto al **primer cargo** mencionó que los planteamientos de los actores no permite realizar un cotejo entre los cargos y la Constitución, ya que la demanda presenta simplemente consideraciones de carácter político, sin descender concretamente a la presunta violación de la Constitución; además, expresó que la acusación es indirecta, no siendo posible debatirla en el marco constitucional.

2.4.3. Asimismo, afirmó que, en lo referente al pluralismo y la entidad cultural, la demanda presenta vacíos de claridad y precisión que dificultan revisar la acusación, porque no se establece el cómo y el por qué ocurre una vulneración a la Carta y cuáles son los planteamientos de la Ley 1454 de 2011 que se oponen a los principios consagrados en la Constitución. También indicó que, contrario a lo dicho por los demandantes, con la norma acusada el Estado colombiano cuenta con una herramienta para materializar la autonomía y la descentralización territorial.

2.4.4. Igualmente, consideró que desde que se presentó la iniciativa de la ley se tuvieron en cuenta los postulados del Preámbulo, la concepción de Estado unitario y de autonomía de las entidades territoriales dentro del marco de la descentralización, como se evidencia en los artículos 1° y 2° de la normatividad demandada, que consagran el objeto de la misma y el concepto y la finalidad del ordenamiento territorial. En el mismo sentido afirmó que el desarrollo territorial es un proceso a largo plazo, cuya construcción no solamente se encuentra en cabeza del Congreso, sino también de todos los estamentos de la sociedad.

2.4.5. Por otra parte, expuso que la Ley 1454 de 2011, contempla como principio la regionalización, en especial en los artículos 30 al 36, en los cuales se definen los criterios para la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación, como prerequisite para la conformación de la Región como ente territorial, sin que ello se pueda considerar como contrario a la Constitución. En atención a lo anterior la entidad interviniente solicitó la **inhibición** de la Corte, ya que la demanda no presentó juicios concretos y fundados que permitieran evidenciar el desconocimiento del Preámbulo, ni del artículo 1° superior<sup>12</sup>.

2.4.6. En relación con el **segundo cargo** advirtió que la demanda refiere una omisión absoluta por parte del legislador, la cual guarda correspondencia con el móvil político, que faculta al Congreso para optar por legislar una determinada materia o no hacerlo, no siendo competencia del juez constitucional enjuiciar su conducta. Al respecto, coligió que los accionantes parten de un supuesto errado, al considerar que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe estar contenida en una única ley, es decir en un solo cuerpo normativo; y por ende no era obligación de la Ley acusada regular todos los aspectos señalados por la Carta Política.

2.4.7. Teniendo en cuenta lo anterior, a modo de aclaración, señaló que de prosperar el cargo, lo máximo que podría ordenar la Corte es **exhortar** al Congreso para que expida los apartes faltantes de regulación, pues en ninguna norma se exige que la Ley Orgánica se expida en un solo acto.

2.4.8. Frente al **tercer cargo**, el interviniente solamente se limitó a señalar que los accionantes plantearon un vicio en relación con la formación de la norma, sin expresar argumento a favor o en contra del mismo. No obstante, solicitó a la Corte declarar **exequible** la Ley demandada por este cargo.

## **2.5 Intervención de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC**

2.5.1. El ciudadano Luis Elvis Andrade Casama, Consejero Mayor de la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC -, solicitó como pretensión principal declarar la **inconstitucionalidad** de la norma acusada. Como sustento a su afirmación indicó que no se pronunciaría sobre las

---

<sup>12</sup> Es importante mencionar que el interviniente realizó unas extensas observaciones doctrinales y jurisprudenciales, en torno a la organización territorial a la luz del ordenamiento constitucional, en las que en resumen, señaló que dentro del Estado unitario el interés local debe ceder frente al interés nacional, ya que la distribución territorial es una herramienta concreta para solucionar los problemas de los ciudadanos. En este sentido expuso que el legislador posee la facultad de expedir normas que regulen situaciones propias de la nación que puedan afectar a las regiones, sin que esto signifique un vaciamiento de competencias de los entes locales. Sin embargo, mencionó que dicha competencia no es ilimitada, porque la misma Constitución establece límites al legislador al no permitirle desconocer y eliminar la autonomía territorial, pero si le permite determinar su alcance y modo de aplicación. Entre otras providencias de la Corte Constitucional, el interviniente citó las siguientes: T-406 de 1992, C-478 de 1992, C-517 de 1992, T-518 de 1992, C-520 de 1994, C-082 de 1996, C-177 de 1996, C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-1043 de 2000, C-579 de 2001, C-1258 de 2001, C-127 de 2002, C- 568 de 2003, C- 593 de 2005 y C-931 de 2006 (Folios 211 a 217).

manifestaciones de los demandantes, sino que su intervención se concentraría en otros argumentos. En primer lugar: (i) en la ausencia de desarrollos legislativos en torno a las entidades territoriales indígenas y luego (ii) en el párrafo del artículo 2° y en el párrafo segundo del artículo 37 de la norma bajo estudio, lo anterior, con el objetivo de demostrar que la Ley 1454 de 2011 resulta violatoria de los derechos fundamentales y colectivos de los pueblos indígenas y por ende de la Constitución.

2.5.2. En cuanto a la **ausencia de desarrollo orgánico legislativo en torno a las entidades territoriales indígenas** señaló que la Ley 1454 de 2011, no reguló lo concerniente a las entidades territoriales indígenas, desconociendo de esta manera el artículo 286 constitucional<sup>13</sup>. Explicó que la Constitución ordena al legislador, en los artículos 288, 297, 307 y 329 expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que debería abarcar toda la normatividad sobre la materia que regula. Al respecto, explicó que la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-337 de 1993, que esta clase de leyes “*gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas*”, e igualmente que la Leyes Orgánicas “*son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política*”.

2.5.3. Por lo anterior, aclaró que la Ley 1454 de 2011, no permite desarrollar el artículo 329 superior, pues no consagra los referentes necesarios para conformar los entes allí señalados, lo cual afecta el derecho de los pueblos indígenas a que sus territorios sean tenidos en cuenta como verdaderos entes territoriales, negándoseles de esta manera la autonomía consagrada en el artículo 287 de la Carta, el cual señala entre otras facultades la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Así mismo, indicó que dicha situación es más gravosa, al examinarse el párrafo del artículo 2° de la Ley 1454 de 2011, pues se dice que dicha normatividad será el referente único y supremo del ordenamiento territorial que posteriormente se desarrolle.

2.5.4. Por otra parte, la ONIC estableció que la Ley 1454 de 2011, **viola el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas**, especialmente en el párrafo del artículo 2° y el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011<sup>14</sup>. Sobre este

<sup>13</sup> Se cita erróneamente el artículo 386 de la C.P., pero en la intervención se deduce que se está haciendo referencia al artículo 286 de la C.P. (p. 226 del Expediente).

<sup>14</sup> El párrafo del artículo 2° consagra que: “*En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio.*” Por su parte el párrafo 2 del artículo 37 expresa que: “*En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso. En desarrollo de esta norma y cuando*

punto, mencionó que a la luz del Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los pueblos indígenas tienen el derecho fundamental de consulta previa, la cual se debe realizar cuando se prevean medidas administrativas o legislativas que puedan llegar a afectarlos directamente, como sucede con la Ley 1454 de 2011.

2.5.5. En **conclusión**, solicitó declarar **inconstitucional** de manera integral la norma acusada, por no desarrollar cabalmente el artículo 286 superior, o en su defecto, como pretensión subsidiaria, invitó a la Corte a declarar inexecutable el párrafo del artículo 2° y el segundo párrafo del artículo 37, debido a la no realización de la consulta previa necesaria por afectar directamente dichas disposiciones a los grupos indígenas.

## 2.6. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El día 24 de enero de 2012, mediante escrito firmado por el doctor Andrés Bernal Morales, Jefe de la Oficina Jurídica, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se informó que dicha entidad se **abstendría de intervenir**, toda vez que la norma objeto de la demanda no corresponde a asuntos de su competencia.

## 2.7. Intervención de la Universidad Santo Tomás de Bogotá

2.7.1. Los doctores Carlos Rodríguez Mejía y Ginna González Cortés, docentes de la Universidad Santo Tomás, intervinieron en el proceso solicitando a la Corte que declare **inconstitucional** la Ley 1454 de 2011. La anterior petición la sustentan en los argumentos que enseguida se resumen:

2.7.2. En relación con el **primer cargo**, afirmaron que comparten los argumentos de la demanda, en el entendido de que la Constitución introduce el concepto de autonomía, el cual hace efectivo el respeto de la identidad comunitaria local y regional, es decir, lo que busca dicho concepto es promover el ejercicio democrático, suscitando la participación de la comunidad en las decisiones que afectan a sus miembros de manera próxima. Por lo anterior, pide a la Corte que declare la **inconstitucionalidad** de la Ley acusada, por violar los principios establecidos en el Preámbulo y en el artículo 1° de la Constitución.

2.7.3. Frente al **segundo cargo**, explicaron que según la jurisprudencia de esta Corporación no se requiere que las leyes orgánicas agoten todo lo relacionado con la materia de que tratan, puesto que el legislador puede optar por separar algunos aspectos, ya sea por conveniencia o porque se necesite de algún trámite especial, como lo sería la consulta previa, libre e informada consagrada en el Convenio 169 de la OIT, en el caso de regularse asuntos que afecten a las entidades territoriales indígenas. Por consiguiente, manifestaron

---

*corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso.”*

que no comparten el argumento relacionado con la omisión legislativa. De lo anterior, se infiere que se debe **desestimar** éste cargo.

2.7.4. En cuanto al **tercer cargo**, consideraron que el artículo 133 de la Constitución y la Ley 5 de 1992, señalan que las votaciones por regla general deben ser públicas y nominales, y que solo podrán aprobarse proyectos mediante votación ordinaria y secreta cuando se presenten las causales taxativamente contempladas en el artículo 129 de la Ley reseñada. Por lo anterior, mencionan que como en el expediente no aparece constancia acerca de la ocurrencia de alguna de las excepciones a la votación nominal, la Corte debe declarar **inexequible** la Ley demandada, si de las pruebas que se anexasen se corrobora que efectivamente se aprobó la norma sin los lineamientos constitucionales y legales señalados anteriormente.

## **2.8. Intervención de la Universidad ICESI**

2.8.1. El doctor Jorge Andrés Illera Cajiao, docente de la Universidad Icesi, solicitó a la Corte **inhibirse** frente a los cargos de la demanda, sin embargo, frente al cargo de la ocurrencia de vicios de forma aclaró que no se puede desconocer que la falta de votación nominal puede llevar a la declaratoria de **inconstitucionalidad**. Para sostener su petición, resumió los cargos de la demanda y posteriormente presentó los argumentos que se sintetizan a continuación:

2.8.2. Frente al **primer cargo**, indicó que la demandada no cumple con los requisitos señalados por la Corte Constitucional para su estudio, ya que no se sustenta el contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñen con las normas acusadas. Además, señaló que las razones expuestas no son específicas, pertinentes y suficientes, toda vez que jurídicamente no se explicó la forma en que la Ley 1454 de 2011, niega la autonomía de las entidades territoriales, y por el contrario sólo se mencionan argumentos emotivos y políticos, que nada tienen que ver con el juicio de constitucionalidad, por lo anterior solicitó a esta Corporación **inhibirse** en relación con este cargo.

2.8.3. Respecto al **segundo cargo**, advirtió que no comparte los argumentos de los demandantes, ya que según lo señalado por la Corte Constitucional en sentencias C-543 de 1996, C-073 de 1996 y C-540 de 1997, la inconstitucionalidad de una disposición por haber omitido regular algún aspecto, solo ocurre cuando se presenta una violación expresa a un precepto constitucional, lo cual no ocurre en este caso, a su juicio, ya que no se presentó en la demanda un enfrentamiento de dos disposiciones normativas, ni una vulneración a algún derecho constitucional, sino que por el contrario se señaló una ausencia absoluta de regulación, aspecto que impide a la Corte realizar un control de constitucionalidad.

2.8.4. Por otra parte, reiteró que la Corte Constitucional, desde la sentencia C-543 de 1996, ha señalado que no son procedentes las demandas de inconstitucionalidad producto de omisiones legislativas, salvo que se presente



una inminente violación a los derechos fundamentales, que en esta ocasión no ocurre, por lo tanto, apuntó que con referencia a este cargo la norma es **constitucional**.

2.8.5. Finalmente en relación con el **tercer cargo**, sostuvo que si bien se cuestionó el modo en que se realizó la votación, no se hizo en la demanda referencia al debate, ni a la sesión respectiva en la cual se incurrió en la falta procedimental de carencia de votación nominal. Por lo anterior, solicita a la Corte que en caso de comprobarse que en alguno de los debates la Ley 1454 de 2011, no se aprobó mediante votación nominal, se declare la **inconstitucionalidad** de la misma.

### III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

3.1. El doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación, rindió concepto de conformidad con lo previsto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, solicitando a la Corte que declare **exequible** la Ley 1454 de 2011. Para tal efecto, reseñó sumariamente la demanda y presentó el siguiente problema jurídico: *“corresponde determinar si la Ley 1454 de 2011, al no establecer las condiciones para la conversión de la región en entidad territorial, así como para la conformación de las entidades territoriales indígenas, incurrió en una omisión legislativa y, en consecuencia, vulneró el Preámbulo y los artículos 1°, 287, 307 y 329 de la Carta Política. Corresponde también determinar si en el proceso de formación de esta ley se vulneró el artículo 133 Superior, según el cual el voto de los miembros de cuerpos colegiados de elección popular será nominal y público, salvo en los casos que determine la ley.”*<sup>15</sup>

3.2. En relación con el **primer** y **segundo cargo**, señaló que la Ley 1454 de 2011, no desarrolló todos los temas relativos al ordenamiento territorial, en especial los que concierne a la transformación de las Regiones Administrativas y de Planeación en entes territoriales y lo relacionado con la conformación de los territorios indígenas. Sin embargo, explicó que esta falta de desarrollo no es contraria al texto constitucional, porque para cumplir con lo mandatos de los artículos 285, 286, 307 y 329 superiores, no es obligatorio que toda la normatividad relacionada con ordenamiento territorial esté contenida en una sola ley.

3.3. Al respecto argumentó que las particularidades de las regiones como entes territoriales y de los territorios indígenas, justifican la existencia de leyes propias, las cuales deben tramitarse conforme a lo dispuesto para las leyes orgánicas, como se prevé en los artículos 36 y 37 de la Ley 1454 de 2011. Asimismo, mencionó que la Ley 1454 de 2011, busca establecer los principios rectores y las normas generales para la organización territorial y su propósito es crear un marco normativo general que debe ser desarrollado por el legislador en cada materia específica, para cada tipo de entidad territorial

---

<sup>15</sup> Folio 242.

dentro de la organización político administrativa de la República de Colombia, como se precisa en el artículo 2°.

3.4. Por otro lado, indicó que no se puede pretender que en una ley se definan todas las cuestiones relativas al ordenamiento territorial, dado que para ello es menester adelantar una serie de trámites diversos, como es el caso de la consulta previa a las comunidades indígenas. Teniendo en cuenta lo anterior afirmó que es equivocada la posición de los demandantes al argüir que se configura una omisión legislativa relativa en este caso.

3.5. En lo relacionando con el **tercer cargo**, comentó que al estudiar el trámite legislativo de la Ley 1454 de 2011, se encuentra que *“en las actas de las comisiones y de las plenarias que fueron publicadas en las Gacetas del Congreso, aparece que la votación se hizo de manera nominal y pública, salvo en la discusión y aprobación de la ponencia para segundo debate en el Senado de la República y en la discusión y aprobación del informe de conciliación en esa misma cámara. En estos dos eventos se aplicó lo previsto en el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011 (...).”* 16.

3.6. Para sustentar lo anterior explicó que en la Gaceta del Congreso 961 de 2010, se publicó el acta 22 del 13 de octubre de 2010, en la cual se da cuenta de la discusión y votación, en primer debate, del Proyecto de ley 58 de 2010 Cámara, 214 de 2010 Senado, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. De igual forma advirtió que teniendo en cuenta la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes enviada a la Corte, se concluye que la Ley acusada en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 30 de noviembre de 2010, fue considerada y aprobada con la mayoría que exige la Constitución y de manera nominal.

3.7. También apuntó que en la misma certificación se contempla que en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 1 de diciembre de 2010, fue considerada y aprobada con las mayorías que exigen la Constitución y la ley, en forma nominal. Además, indicó que al revisar el Acta de Plenaria 36, que fue publicada en la Gaceta del Congreso 10 del 28 de enero de 2011 y el Acta 37, que fue publicada en la Gaceta del Congreso 87 del 15 de marzo del mismo año, se observa que realmente la votación del proyecto de ley en la Cámara de Representantes fue nominal y pública.

3.8. Posteriormente, sostuvo que en relación a la votación en el Senado, se pueden observar, en las Actas 52 y 53 del 11 y 17 de mayo de 2011 respectivamente, que la votación del proyecto de ley en la Comisión Constitucional Permanente fue nominal y pública, pero que no sucedió lo mismo en el segundo debate ni al votarse el informe de conciliación.

3.9. En **conclusión**, explicó que en la votación de la ley acusada no se desconoció lo dispuesto en el artículo 133 Superior, ya que en la mayoría de

---

<sup>16</sup> Folio 244.

los casos la votación fue nominal y pública y, en los dos casos en los que no lo fue, se trataba de una de las excepciones determinadas por el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones el Ministerio Público solicitó a la Corte que se declare **exequible** la Ley 1454 de 2011.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

##### **1. Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en los términos previstos por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

##### **2. Cuestión previa: procedibilidad de los cargos aducidos por los demandantes**

2.1. Reiterando la jurisprudencia de este Tribunal<sup>17</sup> la acción pública de inconstitucionalidad está destinada a provocar que la Corte Constitucional, como máximo órgano de la Jurisdicción Constitucional, tras el adelanto de un proceso, produzca una sentencia con efectos de cosa juzgada sobre un cierto problema jurídico planteado por el actor, relacionado con disposiciones creadas en general aunque no exclusivamente por el Congreso de la República, obrando como constituyente derivado o como órgano representativo legislativo. En este orden de ideas, se trata de un instrumento que combina el ejercicio de los derechos políticos (artículo 40 C.P.), con las prerrogativas entregadas al ciudadano para controlar el poder desplegado por el legislador a través de la creación de normas jurídicas.

2.2. Ahora bien, aun desde su faceta como derecho constitucional fundamental, esta facultad reconocida a los ciudadanos puede estar regulada y delimitada por la ley, a fin de hacer efectivo su ejercicio y definir las reglas a las cuales se somete. En este sentido la acción pública de inconstitucionalidad busca ponderar entre el interés perseguido por el actor al demandar y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos. Como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación<sup>18</sup>, no es función de ésta actuar de oficio, esto es, suplir al demandante y pronunciarse sobre la exequibilidad de disposiciones que no han sido acusadas, ni manifestarse sobre demandas que carecen de cargos concretos y conceptos de violación constitucional reconocibles, pues de actuar así la Corte se estaría convirtiendo en juez y parte, suplantando al ciudadano y contrariando su función institucional de ser guardiana imparcial de la Carta.

2.3. En este sentido, se debe resaltar que la acción pública de inconstitucionalidad, conforme a lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067

---

<sup>17</sup> Sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-041 de 2002, Auto 178 de 2003, Auto114 de 2004, C-761 de 2009 y C-914 de 2010. Asimismo, entre muchas, sentencias la C-405 de 2009.

<sup>18</sup> Entre otras las Sentencias C-320 de 1997 y C-428 de 2008.

de 1991, debe incluir todas las normas que deberían ser acusadas para que el fallo no sea inocuo. De esta manera se establece en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, los requisitos que debe reunir la demanda, esto es exigencias básicas a partir de las cuales el ciudadano ejerce su derecho de manera responsable y participa activamente en el proceso de que trata el artículo 241 de la Constitución Política, suministrando la información necesaria que permita activar el funcionamiento de la Jurisdicción Constitucional a instancias de la Corte, como la obtención de un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una determinada disposición jurídica.

2.4. En lo que concierne a los requisitos del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, reiterada jurisprudencia, en particular la sentencia C-1052 de 2001<sup>19</sup>, la Corte Constitucional estableció la importancia de requerir del ciudadano el cumplimiento de unas cargas mínimas de comunicación y argumentación, esto es “razones conducentes para hacer posible el debate”, que informen adecuadamente al juez constitucional, con el fin de que éste profiera una decisión de fondo sobre los preceptos legales acusados. Tales requisitos no son otros que la definición del *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

2.5. El *objeto* demandado hace referencia al deber de identificar las normas acusadas como inconstitucionales (artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991), cuya transcripción debe acudir a una fuente oficial que asegure la exactitud de su contenido y permita verificar las razones por las cuales para el actor ese contenido normativo es contrario a la Constitución. El *concepto de la violación*, consiste en la “*exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda*”. Sobre este punto se ha establecido que los cargos deben ser ciertos, claros, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que en la demanda se deben plantear acusaciones comprensibles o claras, recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada y en ese orden ser ciertas, mostrar de forma específica cómo la o las disposiciones objeto de demanda vulneran la Carta, utilizando para tales efectos argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinario ni referidos a situaciones puramente individuales, y por último que la argumentación del demandante debe ser suficiente, en el sentido de ser capaz de suscitar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.<sup>20</sup>

2.6. Para determinar si conforme a lo expuesto, en **el caso en estudio** la demanda completó las exigencias básicas para justificar un pronunciamiento de fondo se deben analizar los cargos expuestos por los demandantes. Como quedó visto los actores presentan tres cargos de inconstitucionalidad contra la

---

<sup>19</sup> Ver también sentencias C-370 de 2006, C-922 de 2007 y C-923 de 2008.

<sup>20</sup> Idem.

Ley 1454 de 2011, que se pueden resumir<sup>21</sup> de la siguiente manera: el **primer cargo** se basa en desconocimiento del Congreso de la República de los principios de pluralismo y el respeto de la identidad cultural consagrada en el Preámbulo y en el artículo 1° de la Constitución política. Sobre este primer cargo los demandantes expresan que la norma demandada niega y coarta la autonomía de las entidades territoriales, al igual que desconoce el derecho de las regiones de conformarse como entes territoriales, dejando de lado la identidad cultural de ciertas partes del país como lo es la región Caribe. El **segundo cargo** de inconstitucionalidad establece la presunta omisión del Congreso de la República al no desarrollar lo contenido en los artículos 307 y 329 superiores, en la Ley 1454 de 2011. Al respecto, indican que la norma acusada no contempló la integridad de los temas que la Constitución establece para la regulación de la LOOT, en la medida en que se omitió regular lo relativo a la Región como ente territorial (RET) y lo relacionado con la conformación de las entidades territoriales indígenas (ETI's). El **tercer cargo** se refiere a la existencia de vicios de procedimiento en la formación de la ley acusada. Los demandantes sostienen que el proyecto de ley aprobado fue votado por una mayoría absoluta, siguiendo el procedimiento ordinario previsto en la Ley 5ª de 1992, desconociendo el mandato constitucional dispuesto en el artículo 133 de la C.P. que establece el voto nominal y público por regla general. Con base en lo anterior, pasa la Corte a analizar sí del contenido de la demanda se puede derivar la existencia de cargos aptos para llevar a un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

### ***2.7. Primer Cargo: Desconocimiento con la Ley 1454 de 2011 de los principios de pluralismo y el respeto de la identidad cultural consagrada en el Preámbulo y en el artículo 1° de la Constitución política***

2.7.1. Sobre el **primer cargo** relacionado con el desconocimiento en la Ley 1454 de 2011, los principios de pluralismo y de respeto de la identidad cultural consagrados en el Preámbulo y el artículo 1° de la Constitución Política, encuentra la Corte que la demanda carece de los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para ser analizada de fondo.

2.7.2. Con relación a la **claridad** se constata que el cargo no contiene una coherencia argumentativa tal que permita identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación respecto a la violación de los principios de pluralismo y el respeto de la identidad cultural. En efecto, se comprueba en este caso que los accionantes se limitan a explicar los conceptos de Estado unitario, descentralización y autonomía regional<sup>22</sup> sin que establezcan una

<sup>21</sup> Al respecto, ver los argumentos sintetizados en los numerales 2.1., 2.2. y 2.3. de los antecedentes de esta providencia.

<sup>22</sup> En la p. 17 de la demanda se dice: “En Colombia, el Estado Unitario es un modelo que se ha basado en el principio de la centralización política, pero ello no quiere decir que deba ser así a futuro, dado que países como Italia o España también son Unitarios pero se basan en el principio de la descentralización política, es decir, la existencia de una sola soberanía, fuente de un poder político único que radica en cabeza del pueblo, lo que se traduce en Unidad del Estado pero con parlamentos regionales con capacidad legislativa, es decir, e autonomía regional. Colombia también posee Unidad de Estado y constitucionalmente es un Estado políticamente descentralizado, si bien hasta ahora solo a nivel de principio constitucional, pero susceptible

relación nítida de cuáles son los elementos de la Ley 1454 de 2011 que atentarían contra los artículos constitucionales relacionados con el pluralismo y el respeto por la identidad cultural regional.

2.7.3. Del mismo modo no se aprecia que los actores sigan un hilo conductor que permita entender claramente los reproches formulados, y aunque exponen que el país se encuentra actualmente centralizado y que por esta razón se estarían desconociendo los lineamientos de la Carta Política relacionados con la autonomía de las entidades territoriales, no se realiza por parte de los demandantes ninguna explicación adicional que permita establecer la conexidad entre los aspectos constitucionales referenciados en la demanda y el texto de las normas acusadas, dando lugar a que se presente confusión e ininteligibilidad de los argumentos de inconstitucionalidad presentados en la demanda.

2.7.4. Así mismo, se colige que en la demanda no se cumple con el presupuesto de *certeza*, porque el cargo analizado no cuestiona un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado. Ciertamente los demandantes no analizan de manera puntual las normas o cuerpo de normas que consideran lesivas de los principios constitucionales de pluralismo y respeto de la identidad cultural regional y solamente realizan explicaciones generales y abstractas respecto a la necesidad de respetar el ámbito de autonomía territorial contenido en la Constitución.

2.7.5. Por otra parte, se comprueba que la demanda no cumple con el presupuesto de *especificidad* ya que el cargo de inconstitucionalidad se sustenta con argumentaciones abstractas, globales y vagas en donde no se relaciona en forma concreta y directa las disposiciones que se acusan, impidiendo que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad. En efecto, los demandantes parten de que se debe respetar el principio de autonomía que se ha venido garantizando en reiterada jurisprudencia constitucional pero no indican de qué manera la Ley 1454 de 2011, puede llegar a ser lesiva de dicho principio constitucional de manera concreta y puntual.

2.7.6. Del mismo modo, se comprueba que el cargo no cumple con la carga de *pertinencia* debida, ya que el concepto de la violación no está construido con base en argumentos de índole constitucional, lo cual se evidencia en que los actores traen a colación argumentos de autoridad como lo son las declaraciones del Doctor Rodrigo Rivera en torno a la autonomía territorial o presentan ejemplos como lo son la ocurrencia del “Voto Caribe” o los movimientos tendientes a la regionalización en el Pacífico, argumentos que pueden llegar a ser válidos en una discusión política, pero que no lo son en esta clase de procesos, donde lo prescrito por la Carta es un debate entre la

---

*de ser desarrollado en una nueva estructura organizativa territorial, tal como lo reclaman las distintas regiones. Negar la autonomía regional es negar la Constitución Política, y negar la identidad cultural y jurídico – política de las regiones es negar la autonomía regional”.*

Constitución y la norma acusada, y no un parangón entre unos sucesos u opiniones y la norma demandada<sup>23</sup>.

2.7.7. De igual manera, los reproches formulados carecen de *suficiencia*, por cuanto los demandantes se limitan a definir los conceptos de descentralización y autonomía regional, sin dar argumento alguno que desvirtúe la presunción de constitucionalidad de la normatividad demandada. En este caso es evidente, que el cargo carece de razones capaces de despertar una duda mínima sobre la exequibilidad de la ley impugnada, puesto que los ciudadanos no debaten ni sustentan de qué manera la Ley 1454 de 2011 (LOOT) vulnera los principios de pluralismo y la identidad cultural, es decir, no señalan un cargo reconocible de inconstitucionalidad respecto a la ley demandada.

2.7.8. En conclusión, por no cumplir con los presupuestos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, ni aún bajo la aplicación del *principio pro actione*, la Corte Constitucional se **inhibirá** en relación con el presente cargo y así lo señalará en la parte resolutive de esta Sentencia.

## ***2.8. Segundo Cargo: Omisión del Congreso de la República al no desarrollar lo contenido en los artículos 307 y 329 superiores en la Ley 1454 de 2011***

2.8.1. El **segundo cargo** planteado por los demandantes, se resume en la omisión legislativa del Congreso de la República al no desarrollar lo contenido en los artículos 307 y 329 superiores en la Ley 1454 de 2011 que como se ha visto se refieren a las regiones como entidades territoriales y a las entidades territoriales indígenas respectivamente. Sobre este cargo los actores cumplieron con la carga de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia ya en la demanda se evidencia una carga argumentativa tal que permite a la Corte identificar el contenido de la censura y su justificación.

2.8.2. No obstante lo anterior encuentra la Corte que en este caso lo que se presenta no es una omisión legislativa relativa, como lo indican los demandantes, sino una omisión legislativa absoluta ya que existe una regulación precaria y remisorio de las regiones como entidades territoriales contenidas en el artículo 307 y de las entidades territoriales indígenas del artículo 329 que no permiten inferir que se dio un desarrollo integral y pleno de dichos artículos en la medida en que las materias propias de la ley orgánica

---

<sup>23</sup> Se dice en la demanda lo siguiente: “Es así como el Dr. Rodrigo Rivera, actual Ministro de Defensa, en una Declaración de Prensa realizada el 11 de junio de 2005 expresaba: ‘Es **impostergable la necesidad de replantear el modelo centralista**. Así como España hace veintisiete años o a Alemania después de la segunda guerra mundial, a Colombia le llegó el momento de la autonomía territorial y no simplemente de la descentralización (Comentario que el Dr. Rodrigo Rivera soporta en su libro ‘Hacia un Nuevo Federalismo para Colombia, en el año 2001’). Si la situación era así en 2005, ahora es ‘superimpostergable’, y cada día que pasa se torna aún más sentida y necesaria’. Tomando las palabras del Dr. Rivera, la autonomía territorial es una necesidad impostergable para el desarrollo idóneo del modelo de Estado Social de Derecho, plasmado en el artículo 1 de la Carta, concepto que es compatible con la unidad nacional, pero antagónico con el centralismo, puesto que este último limita las posibilidades de satisfacción de los intereses de la población que está fuera del centro, así como el desarrollo económico y social de determinado grupo de personas que comparten una misma identidad” (p. 19 de la demanda).

de ordenamiento territorial pueden estar contenidas en diversas leyes, y no tienen por qué estar reguladas en un documento legal único. Es decir, que la Constitución no exige, como aducen los demandantes, que todos los temas que tengan reserva de ley orgánica territorial deban de estar incluidos en un único documento jurídico ya que como se ha reiterado en las Sentencias C-600A de 1995, C- 795 de 2000 y C-093 de 2002 los temas relacionados con el ordenamiento territorial pueden desarrollarse en diversos cuerpos normativos siempre y cuando éstos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas.

2.8.3. En atención a lo anterior el segundo cargo de inconstitucionalidad no puede ser conocido por la Corte ya que se generaría un fallo inhibitorio por la posibilidad que tiene el legislador de dictar varias leyes de ordenamiento territorial. Empero considera la Corte que en el caso concreto debe realizarse un análisis de por qué razones en este caso se presenta una omisión legislativa absoluta que genera un fallo inhibitorio<sup>24</sup> ya que se evidencia que el tema de la regulación de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 y las entidades territoriales indígenas (ETI's) del artículo 329 no ha sido regulado por el legislador después de más de veinte años de vigencia de la Constitución de 1991 dando lugar a que se impida la puesta en práctica de dichas entidades territoriales.

2.8.4. Teniendo en cuenta lo anterior la Corte explicará por qué razón se presenta una omisión legislativa absoluta en la Ley 1454 de 2011 en el desarrollo de los contenidos establecidos en los artículos 307 y 329 de la Constitución que establece las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas respectivamente.

2.8.5. Sobre el particular la Corte analizará en un primer lugar (i) las materias sujetas a reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y especialmente lo referente a las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas; en segundo término (ii) la Corte estudiará con base en la doctrina y la jurisprudencia constitucional el tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa; y por último (iii) la Corte verificará por qué razón en la Ley 1454 de 2011 el legislador incurrió en una omisión legislativa absoluta al no regular los contenidos establecidos en los artículos 307 y 329 de la Constitución que daría lugar a que en este caso se tenga que proferir una decisión inhibitoria.

2.8.6. En cuanto a **las materias sujetas a reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)** la Constitución de 1991 estableció en el artículo 151 de la C.P. que, *“El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de*

---

<sup>24</sup> Ya que como se ha establecido en la Sentencia C-073 de 1996, no se puede entablar la acción de inconstitucionalidad contra una norma jurídica *“por lo que ella no expresa”*, sino que tiene únicamente lugar *“respecto del contenido normativo de la disposición acusada”*.



*rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara”<sup>25</sup>.*

2.8.7. Del mismo modo se estableció que la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales concretamente los artículos 150.4, 286, 288, 297, 307, 319, 321 y 329 de la Constitución Política han establecido de forma literal la “*reserva de ley orgánica*”<sup>26</sup>. En estas normas se establece que mediante el trámite propio de este tipo de leyes se regulan aspectos relacionados con la organización territorial. Dichos artículos establecen lo siguiente:

|                           |  |
|---------------------------|--|
| (i) Artículo 150.4        | <i>“Corresponde al Congreso hacer las leyes<sup>27</sup>. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.</i> |
| (ii) Artículo 286 C.P     | <i>“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. <b>La ley podrá</b> darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley”<sup>28</sup>.</i>  |
| (iii) Artículo 288 de C.P | <i>“Una <b>Ley orgánica de ordenamiento territorial</b> establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las</i>   |

<sup>25</sup> Negrillas fuera del texto.

<sup>26</sup> Robledo Silva dice que “*el fundamento de la figura de la reserva de ley orgánica se encuentra en el principio democrático y el pluralismo político; por tal razón, se entiende que la intervención del Congreso de la República (órgano representante de todos los ciudadanos y todas las fuerzas políticas, no sólo de las mayorías, como es el caso del Presidente de la República, sino también de las minorías) en el proceso legislativo asegura la mayor legitimidad a esa norma que a las demás. De tal modo, la técnica de la reserva de ley es un límite a la potestad reglamentaria del Ejecutivo porque excluye ciertas materias de su ámbito competencial (...)*”. (ROBLEDO SILVA, Paula, La autonomía municipal en Colombia, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 332 - 333).

<sup>27</sup> Negrillas fuera del texto. Según la interpretación que se da en la Sentencia C- 313 de 2009, se establece que este artículo hace referencia de leyes orgánicas como se analizará más adelante.

<sup>28</sup> Negrillas fuera del texto.

|                   |   |
|-------------------|---|
|                   | <i>competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”<sup>29</sup>.</i>  |
| (iv) Artículo 297 | <i>“El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos <b>en la ley orgánica del ordenamiento territorial</b> y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuesto en la Constitución”<sup>30</sup>.</i>   |
| (v) Artículo 307  | <i>“<b>La respetiva ley orgánica</b>, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”<sup>31</sup>.</i> |
| (vi) Artículo 319 | <i>“Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana (...) <b>La ley de ordenamiento territorial</b></i>  |

---

<sup>29</sup> Negrillas fuera del texto.

<sup>30</sup> Negrillas fuera del texto.

<sup>31</sup> Negrillas fuera del texto.

|                     |  |
|---------------------|--|
|                     | <p><i>adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios (...)</i><sup>32</sup>.</p>  |
| (vii) Artículo 321  | <p><i>“Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. <b>La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias</b> que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen las entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integra”</i><sup>33</sup>.</p> |
| (viii) Artículo 329 | <p><i>“La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará <b>con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial</b>, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial (...)</i><sup>34</sup>.</p>  |

2.8.8. Por otra parte, la Corte Constitucional vía jurisprudencia ha resuelto qué materias están sujetas al trámite de la ley orgánica en asuntos relacionados con las competencias y atribuciones de las entidades territoriales. La primera

<sup>32</sup> Negrillas fuera del texto.

<sup>33</sup> Negrillas fuera del texto.

<sup>34</sup> Negrillas fuera del texto.

sentencia que se refirió al tema fue la **C- 600A de 1995**<sup>35</sup> en la cual se establece que, *“El criterio puramente literal no es suficiente ni adecuado para delimitar el contenido general de la legislación orgánica territorial (...) también hay otros contenidos que la Carta tácitamente ha deferido a este tipo de estatuto, aun cuando los artículos constitucionales respectivos no hayan utilizado, de manera literal, la expresión ‘ley orgánica de ordenamiento territorial’ (...).”*<sup>36</sup>.

2.8.9. De otro lado, se especificó en la misma Sentencia que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) ha de regular tres temas: (i) la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, de forma que se incluya la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico; en segundo lugar (ii) los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial a partir de los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial; y por último (iii) la asignación de competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, así como la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar.

2.8.10. Finalmente, se afirmó que hasta tanto no existan los lineamientos de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales por intermedio de una Ley Orgánica no se puede a través de una ley ordinaria distribuir o asignar competencias entre la Nación y las entidades territoriales<sup>37</sup>.

2.8.11. Por su parte, en la Sentencia **C- 894 de 1999**<sup>38</sup> que tuvo origen en la demandas de los artículos 117, 122, 123, 128 y 134 de la Ley 488 de 1998 que contenían normas de carácter tributario, se estableció que *“En el evento en el que el juez constitucional se enfrente al estudio de una ley ordinaria que ha sido demandada por vulneración de la reserva de ley orgánica, y siempre que los criterios hermenéuticos existentes resulten insuficientes para definir si la materia regulada por ésta se encuentra reservada al legislador orgánico, la duda debe resolverse a favor de la opción adoptada por el legislador ordinario y, por lo tanto, la norma deberá ser declarada executable respecto del cargo en mención”*<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero en donde se demandaba la inconstitucionalidad de la Ley 60 de 1993 y en donde la Corte debía establecer si se había violado el principio de reserva de Ley Orgánica.

<sup>36</sup> Negrillas fuera del texto.

<sup>37</sup> En este sentido la Corte indicó que, *“(...) no, por cuanto, en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta. De otro lado, también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas. Sin embargo, lo que no es admisible es que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución”* (Negrillas fuera del texto).

<sup>38</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>39</sup> Negrillas fuera del texto. Del mismo modo se estableció en dicha jurisprudencia respecto a las leyes orgánicas que, *“Las leyes orgánicas tienen ciertas características que, de alguna manera, les confieren una jerarquía superior a las que ostentan las leyes ordinarias. Ciertamente, aquel tipo de leyes condicionan tanto*

2.8.12. Dicha línea jurisprudencia fue confirmada posteriormente en la Sentencia **C- 579 de 2001**<sup>40</sup>, que analizó la Ley 617 de 2000, por la cual se estableció la categorización de departamentos y municipios, se indicó que únicamente hacen parte de la reserva de ley orgánica aquellas normas señaladas especialmente por el Constituyente y citando la Sentencia C -432 de 2000 dispuso que la duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario por dos motivos: (i) la existencia de una cláusula general de competencia a favor del legislador, y (ii) el hecho de que las limitaciones propias de las leyes orgánicas, constituyen un límite al proceso democrático.

2.8.13. Sobre este mismo punto se indicó que, *“La reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por tratarse de una restricción a la actividad del legislador ordinario, constituye una excepción a su cláusula general de competencia que, por lo mismo, debe interpretarse en forma restrictiva y limitada, incorporando bajo su alcance únicamente aquellas materias expresamente reservadas por el Constituyente para este tipo de leyes”*<sup>41</sup>.

2.8.14. Finalmente se señaló en dicha Sentencia que las materias propias del ordenamiento territorial que deben regularse mediante ley orgánica podían clasificarse en dos grandes grupos: en primer lugar (i) la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo 288 de la Carta, y en segundo término (ii) aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución difiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial.

2.8.15. A su turno, en la Sentencia **C- 795 de 2000**<sup>42</sup> en la cual se demandó el artículo 7, numeral 2, parcial, de la Ley 388 de 1997 *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991”*, estableció que dicha norma era inconstitucional por violar la reserva de ley orgánica contenida en el artículo 288 de la C.P., ya que regulaba temas relacionados con las comunidades indígenas<sup>43</sup>. Del mismo modo se dijo que, *“La ley orgánica de ordenamiento*

---

*el procedimiento como el contenido de las leyes ordinarias y, por lo tanto, se convierten en patrón de constitucionalidad de éstas. Dado su rango cuasi-constitucional, este tipo de ley constituye una excepción al proceso político legislativo y un límite al principio democrático. En consecuencia, la Corte ha considerado que sólo pueden ostentar dicha categoría, las leyes mencionadas en el artículo 151 de la Carta, es decir, aquellas que “sirven para proteger la integridad de procesos que se han considerado - por el constituyente - de importancia capital, como son los de planeación, presupuesto, ordenamiento territorial y su distribución de competencias, funcionamiento del Congreso y de cada una de las Cámaras” (Negrilla fuera del texto).*

<sup>40</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000 (parcial). M.P. Eduardo Montealegre Lynnett.

<sup>41</sup> Negrillas fuera del texto.

<sup>42</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>43</sup> El numeral segundo del artículo 7º de dicha normatividad establecía que al nivel departamental le correspondía la regulación de “la totalidad” o “porciones específicas” de su territorio incluidos los territorios indígenas. El demandante señaló que se conculcaban los valores principios consagrados en el Preámbulo de la Carta, *“porque no se debe involucrar a los pueblos indígenas en un proceso de ordenamiento territorial y urbano y, dejarlos bajo las directrices de los departamentos sin que previamente se encuentren conformadas y definidas sus entidades territoriales, a través de una ley orgánica que establezca las competencias entre las*

*territorial - sea que se expida mediante una ley única o a través de distintas leyes del mismo tipo -, necesariamente debe ocuparse de las comunidades indígenas asentadas dentro de los límites de las entidades territoriales existentes o de las que en el futuro se erijan (...)*<sup>44</sup>.

2.8.16. Por otra parte se debe destacar la Sentencia **C-093 de 2002**<sup>45</sup> en la cual se efectuó el control de constitucionalidad del literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, “*por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas*”, mediante la cual la Corte estableció que:

*“La Constitución Política tiene previsto que ciertas materias deben ser reguladas a través de leyes orgánicas, esto es que el reglamento del Congreso, la ley de presupuesto y apropiaciones, la ley del plan y la ley de ordenamiento territorial requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara - artículos 151, 288, 297, 307, 319, 329, 349 y 352 C.P.-. Y la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que para que una ley, que por razón de la materia debe ser dictada como orgánica, cumpla con el dictado constitucional de haber sido aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, no solo se requiere que la iniciativa alcance tal mayoría, sino que, además, la iniciativa haya sido propuesta como orgánica, condición que ha debido mantenerse a lo largo del trámite, de manera que la intención del Congreso de expedir, por razón de la materia, una ley conforme al trámite previsto en el artículo 151 constitucional resulte clara y contundente”.*

2.8.17. Del mismo modo, y al igual de lo que se dijo en la Sentencia C- 795 de 2000, la Corte dirimió en este caso el asunto de si la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debía ser expedida en un único cuerpo o en varios, frente a lo cual manifestó lo siguiente:

*“(...) la reserva de ley orgánica es de aplicación restrictiva, como quiera que condiciona la actividad parlamentaria y puede*

---

*comunidades indígenas y las demás entidades territoriales”.* La Corte estableció en dicha ocasión que, “*En este caso, no obstante que no se haya expedido la ley orgánica territorial, la norma demandada es inconstitucional por haber quebrantado el artículo 288 de la C.P., como quiera que se ocupó de una materia reservada por la Carta a un tipo especial de ley. Sobra agregar que la Ley 388 de 1997, independientemente del quórum con el que fue finalmente aprobada, no se presentó como ley orgánica de ordenamiento territorial. Se ha advertido, a propósito de las leyes orgánicas, que, junto a los requisitos relativos a la existencia de un quórum cualificado y de una materia específica, debe concurrir también el propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes”.*

<sup>44</sup> Igualmente se estableció en esta Sentencia que, “*Cuando está en juego la autonomía y la forma histórica de vida y de organización de personas y grupos - como ocurre con las comunidades indígenas y otros colectivos -, se percibe con mayor nitidez que las competencias vinculadas a la función de ordenación y desarrollo del territorio, tienen una entidad y una relevancia tan significativas que su debate y posterior definición deben necesariamente ostentar el rango y atención asociados a las leyes orgánicas”.*

<sup>45</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

*comprometer la cláusula general de competencia del Congreso<sup>46</sup>, de manera que aunque la expresión ‘Ley de Ordenamiento Territorial’, utilizada en varias disposiciones constitucionales – artículos 288, 297, 307, 319 y 329-, **podría ser entendida en el sentido de que el Congreso debe reunir en un solo cuerpo normativo todas las materias relativas a la configuración territorial del Estado, tal interpretación no es de recibo.***

*Lo anterior porque el propósito de las leyes orgánicas, en general, consiste en regular el ejercicio de la actividad legislativa en torno de las mayorías parlamentarias que requieren la adopción de aquellos asuntos previamente determinados por la Carta, por razón de su esencialidad con el funcionamiento del Estado, y el de las leyes de ordenamiento territorial, en particular, en salvaguardar, por conducto de las mayorías parlamentarias exigidas para la adopción de asuntos relativos al ordenamiento territorial, ‘(...) la autonomía territorial y los derechos de las entidades territoriales’<sup>47</sup>.*

*De ahí que se haya considerado que disposiciones relativas a asuntos no sujetos a la reserva de ley orgánica pueden estar contenidas en un solo texto con aquellas que desarrollan aspectos no sujetos a tal reserva, siempre que guarden entre sí la concatenación material exigida por el artículo 158 superior. Y, así mismo, se ha dicho que lo relativo al ordenamiento territorial, que debe tramitarse como ley orgánica, bien puede desarrollarse en diversos cuerpos normativos, siempre que éstos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas”<sup>48</sup>.*

2.8.18. Recientemente en la Sentencia **C- 313 de 2009<sup>49</sup>** se señaló que la creación, modificación, fusión y eliminación de las entidades distritales debe ser previsto por la LOOT de acuerdo con el numeral 4° del artículo 150 de la norma superior que dispone que le corresponde al Congreso a través de leyes, “*Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución y “fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”*. Teniendo en cuenta dicho artículo se estableció que “(...) *corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial sentar los parámetros a los cuales debe someterse el propio Legislador ordinario al expedir las leyes de creación, modificación, fusión y eliminación de los entes territoriales, a excepción de los municipios,*

<sup>46</sup> Al respecto se puede consultar las sentencias C-478 y C-517 de 1992, C-025 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>47</sup> Sentencia C- 795 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>48</sup> Negrilla fuera del texto.

<sup>49</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

*dado que la Constitución revistió a las asambleas departamentales del poder de decidir la existencia de municipios a través de ordenanzas (...)”<sup>50</sup>.*

2.8.19. En cuanto a **las regiones** se debe advertir que la Constitución de 1991 estableció en el artículo 286 de la C.P. que la ley puede darles el carácter de entidades territoriales, cuya Constitución se debe sujetar a los términos que establezca la ley<sup>51</sup>. Del mismo modo en los artículos 306 y 307 de la Constitución se diferenció entre las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones como Entidad Territorial (RET). Respecto a la Región Administrativa y de Planificación contenida en el artículo 306 de la C.P., se dijo que ésta contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio y su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

2.8.20. Por su parte, las regiones como entidad territorial establecidas en el artículo 307 de la C.P., se indicó que las mismas deben ser regulas por (i) ley orgánica de ordenamiento territorial y (ii) previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. En dicha ley se debe establecer las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial, de manera que la decisión tomada por el Congreso se someterá “en cada caso” a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. Igualmente, en dicha ley orgánica se establecerán las atribuciones de las mismas, los órganos de administración, los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías, así como los principios para la adopción del estatuto especial para cada región. De lo anterior, se concluye la necesidad de la ley orgánica que regule lo relativo a la Constitución y funcionamiento de las regiones con independencia de la ley orgánica de ordenamiento de creación específica de algunos de ellos.

2.8.21. Por otro lado, la Constitución estableció en el artículo 329<sup>52</sup> que la conformación de las **entidades territoriales indígenas** se haría con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial. En este caso se dispuso en el mismo artículo que la delimitación de dicha entidad territorial se hará por el Gobierno Nacional con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. En dicha ley se debe definir las relaciones y coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte. Finalmente se indica en el párrafo del artículo 329 que en caso de que un territorio indígena decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley orgánica de ordenamiento territorial<sup>53</sup>. Esta

---

<sup>50</sup> Negrilla fuera del texto.

<sup>51</sup> El artículo 286 dispone que, “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos que establezca la ley*”.

<sup>52</sup> En el artículo 286 de la C.P. se estableció que, “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas...*” (Negrilla fuera del texto).

<sup>53</sup> El párrafo del artículo 329 de la C.P. establece lo siguiente: “*En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida*



ley orgánica que se refiere a las entidades territoriales indígenas está llamada a establecer la coordinación entre las entidades territoriales indígenas con aquellas de las cuales formen parte.

2.8.22. En **conclusión** la jurisprudencia constitucional ha establecido que para determinar la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial se parte en primer término de los artículos que de manera literal ha dispuesto el constituyente como sujetos a dicho trámite de aprobación. Es decir, los artículos 150.4, 286, 288, 297, 307, 319, 321 y 329. Sin embargo, se ha señalado por parte de la jurisprudencia de esta Corte que el criterio puramente literal o semántico no es suficiente ni adecuado para determinar la legislación orgánica territorial, ya que hay otros contenidos que de manera tácita y a partir de su finalidad deben someterse a dicha aprobación<sup>54</sup>. Por otro lado, se ha establecido que la LOOT debe regular tres temas que se refieren: (i) a la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio en donde se establecen las definiciones, condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales así como su régimen jurídico básico; en segundo lugar (ii) los mecanismos de participación por los cuales se decida la incorporación y pertenencia a una división territorial; y por último (iii) la asignación de competencias normativas y no normativas de las entidades territoriales y la resolución de los conflictos competenciales con la Nación<sup>55</sup>. Igualmente se ha establecido que las leyes orgánicas de ordenamiento territorial no tienen que estar contenidas en un documento único y por ende se debe hablar de “legislación orgánica de ordenamiento territorial”<sup>56</sup> porque la legislación puede ser múltiple y desarrollarse no en una única ley sino en varias leyes orgánicas. De otra parte, se ha señalado que una misma ley puede contener materias de ley orgánica y materias de ley ordinaria siempre que éstas guarden una conexidad temática razonable<sup>57</sup>. Finalmente, se ha dispuesto en materia de reserva de ley orgánica de ordenamiento territorial, que cuando existe duda entre si una materia territorial debe tramitarse por ley orgánica o por ley ordinaria “la duda debe resolverse a favor de la adopción por el legislador ordinario”, ya que (i) existe una cláusula general de competencia a favor del legislador y (ii) las limitaciones propias de las leyes orgánicas constituyen una restricción al proceso democrático<sup>58</sup>.

Por otra parte se debe tener en cuenta que el constituyente estableció en dos artículos la conformación de regiones: por un lado la región administrativa y de gestión contenida en el artículo 306 de la C.P., que no especifica literalmente que se establecerán mediante el trámite de la ley orgánica pero que por su finalidad se puede inferir que debe ser aprobadas con los requisitos de esta legislación; y por otro, la región como entidad territorial que se establece en el artículo 307 de la C.P., que de manera literal indica que se debe regular mediante el trámite de la ley orgánica. Finalmente el artículo 329 de la

---

*constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo”.*

<sup>54</sup> Sentencia C- 600A de 1995.

<sup>55</sup> Sentencias C- 600A de 1995, C- 579 de 2001 y C- 313 de 2009.

<sup>56</sup> C-600A de 1995, C- 795 de 2000 y C-093 de 2002.

<sup>57</sup> C- 600A de 1995.

<sup>58</sup> C- 894 de 1999 y C- 579 de 2001.

C.P. señala que la conformación de las entidades territoriales indígenas, así como las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales forman parte, se hará conforme a lo establece en la ley orgánica de ordenamiento territorial. Es decir que en este caso se establece de manera literal y específica la reserva de ley orgánica para la conformación de las entidades territoriales indígenas.

2.8.23. En cuanto a la temática de **la inconstitucionalidad por omisión legislativa** se tiene que decir que en primer lugar la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa fue planteado en la dogmática por el alemán Wessel quien en un escrito de 1952 titulado “*Die Rechtsprechung der BVerfG zur Lehre von Versassungsbeschwerde*” introdujo el concepto de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. En dicho escrito Wessel explicaba que la omisión de un deber de legislación podía dar lugar a la lesión de determinados derechos individuales<sup>59</sup>.

2.8.24. Posteriormente Costantino Mortati en su obra “*Appunti per uno Studio sui remedi giuridizionale contro comportamenti omissivi del Legislatore*”<sup>60</sup> resaltó que una cosa es que se presente una laguna normativa en la legislación que puede ser resuelta a través de la analogía o mediante la labor interpretativa y, otra cosa, es la ausencia de legislación por incumplimiento de un deber jurídico. Para Mortati, “*la omisión supone siempre un incumplimiento voluntario equivalente a un acto expreso de disposición contrario a un deber constitucional; la laguna, en cambio, puede producirse de modo involuntario*”<sup>61</sup>. En dicho estudio concluye Mortati que al presentarse una omisión legislativa para el desarrollo de la Constitución, sólo es posible para el órgano constitucional realizar una declaración somera de ilegitimidad y negligencia del comportamiento legislativo<sup>62</sup>.

2.8.25. Para algunos autores la problemática de la inconstitucionalidad por omisión legislativa empieza a ser resuelta desde tres ámbitos: en primer lugar (i) desde el ámbito eminentemente académico en el cual algunos autores establecen que se debe dar la posibilidad de que los tribunales constitucionales, al realizar el control, provean la legislación omitida; en segundo lugar (ii) desde el ámbito jurisprudencial desde el cual los tribunales

---

<sup>59</sup> Sobre el particular ver los textos de Marcos Gómez Puente, “La inactividad del legislador una realidad susceptible de control”, Madrid, MacGraw- Hill, 1997. También la obra de José Julio Fernández Rodríguez, “La inconstitucionalidad por omisión: Teoría General. Derecho Comparado. El caso español”, Madrid, Civitas, 1997. Igualmente el texto de Gerardo Eto Cruz titulado, “Acción de inconstitucionalidad por omisión”, en: *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 2002, p. 172 y ss. Para el caso colombiano el texto de Juan Pablo Sarmiento Erazo, “Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa”, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010. Por último se puede consultar el artículo de Gonzalo A. Ramírez Cleves titulado “El control de constitucionalidad sobre las omisiones legislativas en Colombia” en: <http://icr.uexternado.edu.co/Documentos/ponencia1.pdf>.

<sup>60</sup> MORTATI, Costantino, “Appunti per uno Studio sui rimedi giurisdizionale contro comportamenti omissivi del legislatore”, en: *Problema di diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, Milán, Giuffrè, 1972, vol. III, pp. 923 y ss. Apareció también en *Il Foro Italiano*, 1970, Vol. V, pp. 153 – 191.

<sup>61</sup> GOMÉZ PUENTE, Marcos, Op. cit., p. 27.

<sup>62</sup> *Ibíd.*

constitucionales como el italiano, el alemán y más tardíamente el español empezaron a implementar la posibilidad de control de constitucionalidad de las omisiones legislativas; y finalmente (iii) a través de la implementación de normas constitucionales que imponen el deber de legislar para que el Congreso cumpla su labor de desarrollo normativo de la Constitución<sup>63</sup>.

2.8.26. En Alemania, por ejemplo, el Tribunal Constitucional a través de la figura de la “Queja Constitucional” o “*Verfassungsverwerfung*” ha interpretado el artículo 1.1. de la Ley Fundamental de Bonn que establece que “*los derechos fundamentales que se enuncian a continuación vinculan al Poder Legislativo, al poder ejecutivo y a los tribunales*” a título de derecho directamente aplicable, para “*corregir provisiones legislativas defectuosas o aquellas que quedan desfasadas por circunstancias sobrevenidas, en cuanto resulte necesario para la protección efectiva de los derechos fundamentales*”<sup>64</sup>. Por su parte la jurisprudencia constitucional italiana mediante la distinción entre “disposición” y “norma” ha dado lugar a la figura de las sentencias manipulativas y su subclasificación en sentencias interpretativas, aditivas, de recomendación y sustitutivas que le permiten a la Corte Constitucional integrar mediante sentencia la legislación omitida, sobre todo en los casos de violación del principio de igualdad<sup>65</sup>. Finalmente, el Tribunal Constitucional español ha considerado que la omisión existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de expedir normas y el legislador no lo hace, y en el ámbito de los derechos fundamentales ha reconocido que la ausencia de una regulación sobre su ejercicio no es obstáculo para reconocer su eficacia directa<sup>66</sup>.

2.8.27. Desde el punto de vista normativo, se establecen preceptos constitucionales que imponen el deber constitucional de legislar en las constituciones de la ex Yugoslavia de 1974 (artículo 377), de Portugal de 1976 (artículo 279) y en su reforma de 1982 (artículo 283)<sup>67</sup>, en la Constitución de Brasil de 1988 (artículo 102.1 y II)<sup>68</sup>, en la Constitución de la

<sup>63</sup> RAMÍREZ CLEVES, Gonzalo A., Op. cit., p. 10.

<sup>64</sup> GÓMEZ PUENTE, Marcos, Op. cit., p. 22, pie de página 30. Se ha dado aplicación de dicha tesis por ejemplo en el caso *Kalkar Beschluss* (BVerfGE, 49, 89) donde se profirió una decisión de inexistencia de la ley o constitucionalidad temporal en donde exhorta al legislador a que modifique la legislación existente sobre centrales nucleares.

<sup>65</sup> Sobre el particular ver el libro de Edgar Solano González, “Sentencias manipulativas e interpretativas y respeto de la democracia en Colombia”, Tesis de Grado No 6, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

<sup>66</sup> Entre otras las providencias SSTC 15 de 1982 sobre la objeción de conciencia; la SSTC 254 de 1993 sobre el acceso a los archivos informáticos; y la SSTC 98 de 1994 que decide sobre aspectos no regulados por la normatividad referente al acceso televisivo local por cable. De igual manera, en otras ocasiones el motivo de inconstitucionalidad ha sido una omisión propiamente dicha. Por ejemplo en las SSTC 96 de 1996 y 235 de 1999 fue la ausencia de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas lo que originó la declaración de mera inconstitucionalidad (Ver: GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus, Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 42 a 43).

<sup>67</sup> El artículo 283 dispone que, “*El Tribunal Constitucional deberá examinar y comprobar el incumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales. 2. En el supuesto que el Tribunal Constitucional compruebe la existencia de inconstitucionalidad por omisión deberá comunicarlo al órgano legislativo competente*”.

<sup>68</sup> En este artículo se consagra el mecanismo del “mandato de injuncao” en donde a través del recurso de inconstitucionalidad es posible declarar la inconstitucionalidad por omisión para hacer efectiva la norma

Provincia de Río Negro en Argentina (artículo 207.2.d)<sup>69</sup>, en la Constitución de Costa Rica (artículo 173 inciso f y artículo 75)<sup>70</sup>, en la Constitución de Hungría (Cláusula 32<sup>a</sup>. 3) y más recientemente en la Constitución Bolivariana de Venezuela en su artículo 336.<sup>71</sup>

2.8.28. Por su parte esta Corte ha establecido desde las sentencias **C- 073**<sup>72</sup> y **C- 543 de 1996**<sup>73</sup> que cuando la demanda se estructura sobre la base de una omisión legislativa absoluta<sup>74</sup>, es decir cuando existe ausencia total de legislación, no se cuenta con un parámetro normativo para realizar el control y por ende la demanda no procede en este caso porque la Corte carece de competencia para realizarlo.

2.8.29. Sobre la imposibilidad de realizar el control de constitucionalidad sobre las omisiones legislativas absolutas dijo la Corte en la Sentencia **C- 073 de 1996** que, *“La acción pública de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica por lo que en ella no se expresa, sino que tiene*

constitucional y luego dar conocimiento al poder competente para hacer efectiva dicha norma, y que si se trata de un órgano administrativo, lo debe hacer en el término perentorio de 30 días.

<sup>69</sup> Según Fernández Rodríguez, *“El profesor Bidart Campos, comentando esta regulación de la omisión, va indicar que cuando el Estado provincial o un municipio omite una norma y esa omisión supone el incumplimiento de un deber concreto, es posible presentar la correspondiente demanda ante el Supremo Tribunal, para lo cual está legitimado todo el que resultara perjudicado en un derecho personal o colectivo por semejante inercia. En el supuesto de que sea posible, el Tribunal, declarada la omisión, integrará el orden normativo para el caso concreto, sin que esa integración tenga otra virtualidad más allá de las fronteras de ese caso. De no poder llevar a cabo tal integración, procederá una indemnización a favor de la persona que ha resultado perjudicada por la inactividad pública (...) Hay diversa jurisprudencia sobre el particular (casos 7623/1989, 8934/1992, 9480/1993; 8793/1992)”* (BIDART CAMPOS, Germán, *“Las omisiones constitucionales en la novísima constitución de la Provincia de Río Negro”*, Buenos Aires, 1991. Citado por José Julio Fernández Gutiérrez, Op. cit., pp. 298 a 299). Sobre responsabilidad por omisión legislativa ver el libro de Juan Pablo Sarmiento Erazo, *“Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa”*, Op. cit.

<sup>70</sup> En Costa Rica la Ley número 7135 *“Ley de la Jurisdicción Constitucional”*, en su artículo 73 contempla el control de constitucionalidad, permitiendo demandar leyes u otras disposiciones que desconozcan, ya sea por acción u omisión, alguna norma de rango constitucional. En aplicación de dicho precepto, mediante sentencia 05649 de 2005, la Corte resolvió un caso en el que se demandaba la existencia de una omisión del Poder Legislativo al no emitir la ley de referéndum e iniciativa popular, argumentando que dicha omisión impedía el ejercicio del derecho fundamental del pueblo para legislar y reformar parcialmente la Constitución Política en forma directa. La decisión tomada en esa ocasión fue otorgar *“un plazo razonable”* a la Asamblea Legislativa para que expidiera las leyes correspondientes, con el objetivo de superar la situación inconstitucional provocada.

<sup>71</sup> *“Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: 7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del legislador o la legisladora nacional, estatal o municipal, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección”*. Ver sobre las distintas regulaciones en el derecho comparado el texto de José Julio Rodríguez Op. cit., pp. 241 a 330 y el de Marcos Gómez Puente, Op. cit., pp. 19 – 25.

<sup>72</sup> M.P. José Gregorio Hernández.

<sup>73</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>74</sup> Ha sido la doctrina constitucional alemana la que empezó a realizar la distinción entre *“omisión legislativa absoluta”* y *“omisión legislativa relativa”* que se traduce por la doctrina italiana como *“omisión material”* y *“omisión formal”* respectivamente. Sobre esta distinción explica Gómez Puentes que, *“De la doctrina alemana procede la distinción entre una omisión legislativa absoluta y otra relativa. En el primer caso, la infracción constitucional se refiere a la no producción de la norma legal que el legislador esté obligado a dictar. En el segundo, en cambio, la norma legal se dicta; pero en cuanto omite determinados contenidos o previsiones no cumple con entera satisfacción las exigencias constitucionales impuestas al legislador, (por ejemplo, no regula todos los aspectos previstos, reduce el ámbito de aplicación requerido, implica una discriminación o arbitrariedad etc.)...”* (GÓMEZ PUENTE, Marcos, Op. cit. pp. 25 a 26).

lugar únicamente respecto del contenido normativo de la disposición acusada”.

2.8.30. En este mismo sentido en la Sentencia **C- 543 de 1996** se estableció que, *“La acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales (...) Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta”*<sup>75</sup>.

2.8.31. En esta misma Sentencia se estableció que:

*“El legislador puede violar los deberes que le impone la Constitución de las siguientes maneras: cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución; cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros; cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto; cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. En el primer caso, se presenta una **omisión legislativa absoluta** por cuanto falta la disposición de desarrollo legislativo de un determinado precepto constitucional; mientras que en los restantes, existe **una omisión legislativa relativa** por que si bien el legislador ha expedido la ley en ella solamente ha regulado algunas relaciones dejando por fuera otros supuestos análogos, con clara violación del principio de igualdad”*<sup>76</sup>.

2.8.32. Por otra parte, desde la Sentencia **C- 427 de 2000**<sup>77</sup> la Corte ha establecido que para la prosperidad del cargo por omisión legislativa relativa, es necesario que se cumplan determinados requisitos, que se pueden sintetizar de la siguiente manera: (i) que exista una norma sobre la

---

<sup>75</sup> Negrilla fuera del texto.

<sup>76</sup> Negrillas fuera del texto. Esta doctrina constitucional se repitió con posterioridad en la Sentencia **C- 540 de 1997** (M.P. Hernando Herrera Vergara) en donde se dijo que, *“Comoquiera que la acusación subexamine se concreta a la falta de notificación del auto que ordena la apertura de la investigación dentro del proceso de responsabilidad fiscal, lo cual, en criterio de los actores, impide una presencia activa del investigado en esa etapa procesal en términos de una defensa adecuada, es preciso aclarar que el cuestionamiento plantea **una inconstitucionalidad por omisión ante la inexistencia de un trámite dentro de dicha actuación, lo cual no guarda relación directa con ninguno** de los contenidos normativos mencionados en la norma acusada, puesto que, como se vió, ella versa únicamente sobre la forma en que se inicia el proceso de responsabilidad fiscal y el señalamiento de las etapas que en el mencionado proceso adelantan los organismos de control fiscal”* (Negrillas fuera del texto).

<sup>77</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

cual se predica; (ii) que una omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; (iii) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; (iv) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; (v) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador<sup>78</sup>.

2.8.33. Igualmente, se consagra en la Sentencia **C-041 de 2002**<sup>79</sup> que una omisión legislativa se vincula con un aspecto puntual dentro de una normatividad específica, “(...) *pero aquella se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones lógicas o jurídicas –específicamente por razones constitucionales-, debería estar incluido en el sistema normativo de que se trata, de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente*”<sup>80</sup>.

2.8.34. En esta misma Sentencia se concluyó que el legislador incurre en una omisión legislativa principalmente en dos casos: (i) cuando ha regulado de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional (omisión de una condición o un ingrediente que de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella) lo cual conduce a la violación del derecho a la igualdad<sup>81</sup>; y en segundo término (ii) cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella (por ejemplo) si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa<sup>82</sup>.

2.8.35. Por otra parte, en la Sentencia **C- 442 de 2009**<sup>83</sup> se estableció una gradación por parte de la Corte para incluir lo omitido y se prescribió que dicha competencia dependía del grado de deficiencia del legislador. En este sentido se señaló que: “(...) *Si la deficiencia es mínima, el juez de control de constitucionalidad no sólo tiene la competencia, sino el deber de integrar aquello que el legislador obvió. Si la deficiencia es media, se deberá sopesar la necesidad de llenar el vacío con la imposibilidad de la Corte de usurpar competencias establecidas por la Carta en cabeza del legislador, y si la deficiencia es total la Corte deberá instar al legislador para que desarrolle la regulación pertinente*”<sup>84</sup>.

<sup>78</sup> Estos requerimientos se repiten en la Sentencia C-1549 de 2000 (M.P. (e) Martha Victoria Sáchica) y en la C- 185 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>79</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>80</sup> Negrillas fuera del texto.

<sup>81</sup> C- 1549 de 2000.

<sup>82</sup> C- 543 de 1996.

<sup>83</sup> M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>84</sup> Negrilla fuera del texto.

2.8.36. Posteriormente, en la Sentencia C- 728 de 2009<sup>85</sup> se hizo un recuento bastante detallado de la figura de la inconstitucionalidad por omisión en Colombia y las formas en que esta Corte puede reparar dicho vacío de legislación a través de las sentencias integradoras y sustitutivas<sup>86</sup>. Del mismo modo se recordó que la inconstitucionalidad por omisión no sólo resulta de la afectación del derecho a la igualdad y del debido proceso y se dispuso que: “(...) También sería posible señalar que el producto de la actividad legislativa resulta incompleto, por no incorporar una previsión cuya inclusión resultaba imperativa a la luz de la Constitución, y que por consiguiente existe una inconstitucionalidad que proviene de dicha omisión”.

2.8.37. En dicha sentencia se indicó que aunque la inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta se encuentra proscrita porque no hay acto que comparar con la norma superior, esto no ha impedido que la Corte, en diversas oportunidades, haya acudido a los exhortos al legislador, para que en un plazo razonable, expida la legislación que se echa de menos a la luz de los mandatos constitucionales. Expresó la Corte en aquella oportunidad que las llamadas al Congreso mediante el exhorto las ha utilizado en la Sentencia C- 691 de 2008<sup>87</sup> en la cual se hace un llamado al legislador para que expida una regulación de la huelga en los servicios públicos que sea acorde con la Constitución; en la Sentencia C- 230A de 2008 para que actualice la legislación electoral<sup>88</sup> y en la Sentencia C- 750 de 2008 para que se expida el Estatuto del Trabajo en los términos del artículo 53 de la Constitución<sup>89</sup>. Precisamente, con base en estos precedentes jurisprudenciales en la Sentencia C- 728 de 2009 se exhortó al Congreso para que hiciera una legislación sobre

---

<sup>85</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

<sup>86</sup> Se dijo sobre este punto lo siguiente: “La Corte Constitucional ha señalado que por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad, cabe ejercer el control sobre las denominadas omisiones legislativas relativas, y ha hecho un recuento de las opciones aplicables al propósito de reparar una omisión legislativa contraria a la Constitución, superando la dicotomía exequibilidad – inexecuibilidad, pudiendo el juez constitucional acudir a diversas fórmulas que permitan subsanar el efecto inconstitucional de la omisión, preservando en la medida de lo posible el ámbito de configuración del legislador (...)”.

<sup>87</sup> En esa sentencia la Corte precisó que, como lo indica el artículo 56 de la Constitución, en su inciso 1, el derecho de huelga está garantizado como regla general, mientras que la excepción se circunscribe a la posibilidad de que el legislador defina los servicios públicos esenciales. Agregó la Corporación que dado que “(...) después de tres lustros, el Congreso no ha desarrollado el artículo 56 (...) se exhortará respetuosamente al Congreso para que lo desarrolle” y que “(...) mientras se expide la ley correspondiente, el artículo 56, que amplió el alcance del derecho de huelga, se aplica de manera directa e inmediata.” Con anterioridad, en la Sentencia C-473 de 1994, la Corte había resuelto “EXHORTAR al Congreso para que en un plazo razonable expida una regulación de la huelga en los servicios públicos esenciales que sea acorde con la Constitución.”

<sup>88</sup> En dicha Sentencia la Corte Constitucional resolvió “EXHORTAR al Congreso de la República, para que antes del 16 de diciembre de 2008, profiera la ley que tenga por objeto armonizar el Código Electoral con el modelo de organización electoral adoptado por la Constitución de 1991, con la reforma expedida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 y en particular, la reglamentación de la carrera administrativa especial prevista en el artículo 266 de la Carta Política”.

<sup>89</sup> En la Sentencia C-750 de 2008 la Corte llamó la atención del Congreso de la República “(...) sobre la necesidad improrrogable que expida el Estatuto del Trabajo que contenga los principios mínimos fundamentales de la relación laboral, según lo ordena el artículo 53 de la Constitución Política de 1991.” Por otra parte se dijo en aquella oportunidad que, “En razón a que el tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América impone un mayor compromiso de los Estados Partes en la protección de los derechos de los trabajadores tanto en lo individual como en lo colectivo frente al ordenamiento nacional e internacional en el proceso de liberalización comercial, le permite a la Corte llamar la atención nuevamente del Congreso de la República sobre la necesidad improrrogable que expida el Estatuto del Trabajo que contenga los principios mínimos fundamentales de la relación laboral, según lo ordena el artículo 53 de la Constitución Política de 1991”.

la objeción de conciencia frente al servicio militar y en la Sentencia C- 577 de 2011<sup>90</sup> se exhortó al Congreso para que en el término perentorio de dos años realizará una legislación que impidiera el déficit de protección de las parejas del mismo sexo<sup>91</sup>.

2.8.38. Más recientemente en sentencias como la **C- 600 de 2011**<sup>92</sup> y la **C- 395 de 2012**<sup>93</sup> se reiteró la doctrina jurisprudencial en torno a la inconstitucionalidad por omisión en el sentido de que esta se predica sólo de las omisiones de carácter relativo y que la Corte debe valorar en el control si existe una norma por la cual se predique el cargo que de lugar a una discriminación o exclusión que no pueda ser explicada con una razón suficiente, o que dicha omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

2.8.39. En **conclusión, sobre este punto** se puede decir que esta Corte ha recogido la figura de la omisión legislativa relativa cuando se puede hacer la constatación de la falta o ausencia de legislación a través de la comparación entre la Constitución y una norma o conjunto de normas establecidas previamente por el legislador.

Igualmente, que esta Corte ha rechazado la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta, ya que en este caso se carece de competencia por no existir parámetro de control de constitucionalidad. Sin embargo, se constata que en caso de omisión legislativa absoluta la Corte ha venido utilizando la herramienta del exhorto para llenar así los vacíos de legislación por la vulneración de deberes constitucionales de legislación o la protección de grupos discriminados.

Por otro lado, se comprobó que la omisión legislativa relativa no sólo se predica de la violación del derecho a la igualdad o del debido proceso, sino también de cualquier elemento que por razones constitucionales debería estar incluido en el sistema normativo de modo que éste no resulte inequitativo, inoperante o ineficiente. Por último, se ha reiterado que para analizar si se ha presentado una omisión legislativa relativa el juez constitucional debe valorar en el “test de las omisiones legislativas inconstitucionales” cinco aspectos: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca

---

<sup>90</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

<sup>91</sup> En este caso la norma el artículo 113 del código civil se declaró exequible pero en el numeral cuarto de la parte resolutive se exhortó al Congreso de la República, “*para que antes del 20 de junio de 2013 legisle, de manera sistemática y organizada, sobre los derechos de las parejas del mismo sexo con la finalidad de eliminar el déficit de protección que, según los términos de esta sentencia, afecta a las mencionadas parejas*”.

<sup>92</sup> M.P. María Victoria Calle.

<sup>93</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. Como se ha venido estableciendo en el presente caso se presenta una inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta por la carencia de desarrollo de los artículos 307 y 329 de la C.P. en la Ley 1454 de 2011.

2.8.40. En cuanto a **la omisión absoluta de regulación de los contenidos establecidos en los artículos 307 y 329 de la C.P. en la Ley 1454 de 2011 y la explicación del fallo inhibitorio con relación a este cargo** se evidencia que con la expedición de la Ley 1454 de 2011, el Congreso incurrió en una omisión legislativa absoluta al no desarrollar en dicha ley los contenidos establecidos en los artículos 307 y 329 de la C.P., que se refieren respectivamente al establecimiento de regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas.

2.8.41. Como quedó visto anteriormente los demandantes aducen que la Ley 1454 de 2011, debió comprender todos los aspectos que la Constitución ordena que deben ser tramitados mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y que por ende se produjo una inconstitucionalidad por omisión legislativa ya que no se reglamentó el artículo 307 que contempla la conversión de las regiones administrativas y de planificación (RAP) en regiones como entes territoriales (RET), y la conformación de las entidades territoriales indígenas (ETI's) previstas en el artículo 329 de la Constitución.

2.8.42. Manifestaron los actores que la Constitución es clara al advertir que la regulación de la creación de las regiones y provincias como entidades territoriales (artículos 286 y 307 constitucionales) y la conformación de las entidades territoriales indígenas (artículo 329 constitucional) *“solo puede hacerse en un único cuerpo legislativo; que es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y no por leyes ordinarias, por más que llegasen a calificarse como ‘especiales’. Y si se trata el específico tema de ‘región’, con más razón aún ha de abordarse de una manera integral (RAP y RET)”*<sup>94</sup>.

2.8.43. Sobre este punto encuentra la Corte que la norma de la cual se predica la omisión legislativa es la Ley 1454 de 2011 en su integridad. Esta ley, *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”* esta compuesta por cuarenta artículos organizados en cinco títulos: el Título Primero de *“Las Disposiciones Generales”*, el Título Segundo del *“Marco Institucional”*; el Título III *“De las Competencias”*, el Título IV *“De las Regiones Administrativas y de Planificación”* y el Título V sobre *“Disposiciones Finales”*<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> Folio 24. Negrilla fuera del texto.

<sup>95</sup> En el artículo primero de la ley se estableció que el Objeto de la ley es, *“ (...) dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio*

2.8.44. Al hacer el estudio integral de la ley encuentra la Corte que en efecto como aducen los demandantes se excluye de la Ley 1454 de 2011 lo referente a la regulación de las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, ya que solo se establecen en este cuerpo normativo disposiciones que no regulan el tema sino que sirven de remisión a posteriores desarrollos. Así por ejemplo, con relación a la **región como entidad territorial** el artículo 36 de la ley establece que de conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política “...la *Región Administrativa y de Planificación* podrá transformarse en *Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República*”<sup>96</sup>; y respecto a las **entidades territoriales indígenas** en el párrafo segundo del artículo 37 se indica que en virtud de lo que establece el artículo 329 de la C.P., “...el *Gobierno Nacional* presentará al *Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso*”<sup>97</sup>.

2.8.45. Del mismo modo con relación a las entidades territoriales indígenas en el párrafo nuevo del artículo 2º se estableció que, “*En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio*”.

2.8.46. Finalmente, en el artículo 3º que establece los Principios Rectores, se dispuso en el principio 17 que se refiere a la **Multietnicidad** que dicho principio debe tenerse en cuenta en el ordenamiento territorial, “*Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales*”.

2.8.47. Teniendo en cuenta lo anterior se verifica que en la Ley 1454 de 2011, se omite de **manera absoluta** un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la C.P., así como de las entidades

---

*de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial”.*

<sup>96</sup> Negrilla fuera del texto.

<sup>97</sup> Negrilla fuera del texto.

territoriales indígenas previstas en el artículo 329 de la C.P., ya que solo se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales. Por tal motivo, se advierte que en el presente caso lo que se presenta en el caso concreto es una ausencia total de legislación produciéndose de esta manera una **omisión legislativa absoluta** no sujeta de control por parte de esta Corte.

2.8.48. Como se ha venido estableciendo ante la ausencia total de legislación la Corte debe emitir en este caso **un fallo inhibitorio** porque como quedó dicho desde la Sentencia C- 073 de 1996, la acción pública de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica “*por lo que en ella no se expresa*”, sino que tiene lugar únicamente, “*respecto del contenido normativo de la disposición acusada*”. Es decir que si el legislador genéricamente ha omitido un deber de regulación constitucional, no ha habido una actuación de parte de éste, no hay acto qué comparar y por ende la Corte carece de competencia para realizar dicho control<sup>98</sup>.

2.8.49. La explicación de dicha omisión absoluta puede fundamentarse en que la regulación de las materias propias de ley orgánica de ordenamiento territorial pueden estar contenidas en diversas leyes, y no tienen por qué estar reguladas en un documento legal único<sup>99</sup>. Es decir que la Constitución no exige, como aducen los demandantes, que todos los temas que tengan reserva de ley orgánica territorial deban que estar incluidos integralmente en un único documento jurídico que sería para ellos la Ley 1454 de 2011. En efecto, como quedó explicado en las Sentencia C- 600A de 1995, C- 795 de 2000 y C- 093 de 2002 los temas relacionados con el ordenamiento territorial pueden desarrollarse en diversos cuerpos normativos siempre y cuando éstos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas.

2.8.50. Del mismo modo, se puede establecer que el legislador decidió postergar la regulación de las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, atendiendo a la conveniencia política y a los principios de gradualidad, progresividad y flexibilidad (numeral 10º del artículo 3) que se establecen como principios de la Ley 1454 de 2011. En dicha ley se dispuso que el proceso de regionalización debe realizarse por etapas: (i) la creación de una asociación de departamentos (artículo 17); en segundo término (ii) las Regiones de Planificación de Gestión (RPG) (artículo 19); en tercer lugar (iii) las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) (artículos 30 a 35) y por último (iv) la Región como ente territorial (artículo 36). De otra parte se debe tener en cuenta que una vez elaborada la ley orgánica sobre regiones como entidades territoriales y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 307 de la C.P., “*La respectiva ley orgánica, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial*”, y “*La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados*”, circunstancia que tiene

<sup>98</sup> Sentencia C-543 de 1996.

<sup>99</sup> Sentencias C-600 A de 1995, C- 795 de 2000 y C-093 de 2000.

que ser reglamentada en la ley orgánica que tiene que dictar el legislador sobre este tipo de entidades territoriales<sup>100</sup>.

2.8.51. Por otra parte, sobre la omisión de regulación de las entidades territoriales indígenas se puede explicar que existe una razón constitucional suficiente para el diferimiento de la regulación en atención a la dificultad que implica la consulta previa para la expedición de la ley orgánica que regula a dichas entidades. Estas circunstancias de conveniencia que no entran a ser valoradas por la Corte no disculpan, en todo caso, el incumplimiento del legislador al deber constitucional de regulación de dichas entidades, ya que la omisión absoluta implica un desconocimiento de los presupuestos constitucionales de autonomía y descentralización de las entidades territoriales que a su vez afectan principios como el pluralismo y multiculturalidad que se encuentran dispuestos como principios de la Constitución de 1991.

2.8.52. En atención a lo anterior y siguiendo lo preceptuado en sentencias como la C- 442 de 2009, cuando la deficiencia legislativa es total o absoluta la Corte debe instar al legislador para que desarrolle la regulación omitida. Por tal motivo, en el caso de la regulación sobre las regiones como entidades territoriales y en el caso de las entidades territoriales indígenas la Corte exhortará al Gobierno Nacional y al Congreso para que presente un proyecto de ley orgánica que regule lo concerniente a dichas entidades territoriales.

2.8.53. En **conclusión** ya que en la Ley 1454 de 2011 se omitió de manera absoluta la regulación sobre las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas la Corte no es competente para realizar el juicio de constitucionalidad solicitado y por ende se **declara inhibida** para fallar con relación a este cargo. No obstante y debido a que existe un deber constitucional incumplido por parte del legislador se exhortará al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas exhortó que se establecerá en la parte resolutive de esta Sentencia.

## ***2.9. Tercer Cargo: Vicio de procedimiento en la formación de la Ley 1454 de 2011 por no haberse votado la ley de manera nominal y pública.***

2.9.1. El **tercer cargo**, se fundamenta en la existencia de un vicio de procedimiento en la formación de la ley. Al respecto, es pertinente aclarar que si bien la Corte debe tomar en cuenta el carácter público de la acción de constitucionalidad y la necesidad de adoptar un criterio *pro actione* en el análisis de las demandas que le son presentadas<sup>101</sup>, no puede llegar al extremo de suplantar a los actores en la formulación de los cargos. Así pues, en el análisis del cargo observa esta Corporación que los demandantes indican que

<sup>100</sup> Del mismo modo se dispone en el inciso segundo del artículo 307 que, “La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del fondo nacional de regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial para cada región”.

<sup>101</sup> Ver Sentencia C-1052 M.P. José Manuel Cepeda Espinosa.

la Ley 1454 de 2011, no fue tramitada conforme a lo dispuesto por el artículo 133 superior que señala la obligatoriedad en la aprobación de las leyes del voto nominal y público.

2.9.2. Sin embargo, se evidencia que los actores no señalan en la demanda en cuál debate o en qué momento del trámite de aprobación de la ley se presentó el vicio de procedimiento. En efecto, los demandantes explican simplemente los tipos de votación que se establecen en el Reglamento del Congreso y la reforma que se dió con el Acto Legislativo 01 de 2009, norma que en su artículo 5° adicionó al artículo 133 de la Constitución disponiendo el voto nominal y público<sup>102</sup>, pero no indican de manera clara, específica, certera y suficiente en qué momento del procedimiento de aprobación de la ley se incumplió con dicho requerimiento.

2.9.3. Por lo anterior, encuentra la Corte que en el presente asunto existe una ausencia de cargo, ya que la sola acusación de un precepto legal con la indicación de los dispositivos superiores y legales en apariencia infringidos, no satisface los requisitos de procedibilidad del juicio de constitucionalidad en materia de forma, que permitan al juzgador determinar si en realidad existe una oposición objetiva y verificable entre el procedimiento surtido por la ley y el trámite ordenado por la Constitución Política.

2.9.4. En conclusión por falta de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia la Corte se declarará **inhibida** para pronunciarse sobre el presente cargo y así lo señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

**Primero.-** Declararse **INHIBIDA** para conocer de inconstitucionalidad de la Ley 1454 de 2011 por los cargos propuestos por los demandantes.

**Segundo.- EXHORTAR** al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

---

<sup>102</sup> Dicha norma dispuso que, “El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos en que determine la ley”.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Presidente  
*Con aclaración de voto*

JORGE IVAN PALACIO PALACIO  
Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Ausente con permiso*

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
A LA SENTENCIA C-489/12**

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA EN LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-**Improcedencia por cuanto existía cargo de inconstitucionalidad (Salvamento parcial de voto)

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA EN LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-**Procedencia (Salvamento parcial de voto)

*En el presente proceso en que se demandó en su totalidad la Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, por los cargos de: (i) desconocimiento del pluralismo y respeto a la identidad cultural regional consagrada en el Preámbulo y en el artículo 1° de la CP; (ii) omisión legislativa por no desarrollar lo contenido en los artículos 307 y 329 CP en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en relación con las regiones como Entes Territoriales y las Entidades Territoriales Indígenas; y (iii) por un vicio de procedimiento en su formación por omisión de voto nominal y público, declarándose la Corte inhibida para fallar de fondo por presunta ineptitud sustantiva de la demanda, decisión que comparto respecto de dos de los cargos mas no así respeto del cargo por omisión legislativa, por cuanto considero, en primer lugar, que sí existía cargo por omisión legislativa relativa, y en segundo lugar, que dicho cargo ha debido prosperar.*

**OMISION LEGISLATIVA RELATIVA EN LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-**Configuración por omisión de definición de Regiones y Entidades Territoriales Indígenas (Salvamento parcial de voto)

*Si bien la Ley 1454 de 2011 regula mediante Ley Orgánica y de manera integral la materia relativa al ordenamiento territorial, omite definir unos aspectos centrales de la misma, como son los relacionados con las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, de conformidad con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 307 y 329 de la Constitución Política.*

**SENTENCIA DE OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA CON EXHORTACION AL GOBIERNO Y AL CONGRESO-**Adolece de graves fallas y errores de técnica de control de constitucionalidad (Salvamento parcial de voto)

*La sentencia incurre en una grave contradicción lógica, jurídica y constitucional, al aceptar de una parte, que existe un cargo por omisión legislativa, para posteriormente al final de la sentencia evidenciar que lo que existe en este caso es una omisión legislativa absoluta, y por tanto, sostener que la Corte no puede entrar a pronunciarse de fondo al respecto y proponer una inhibición, acompañada de unas exhortaciones al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que se expida un proyecto de ley orgánica que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, de conformidad con los artículos 307 y 329 de la CP. Además, la sentencia no aplica de manera correcta ni la doctrina, ni la jurisprudencia constitucional en esta materia, ya que con los errores que comete no diferencia entre la omisión legislativa relativa y la absoluta, y no aplica los criterios jurisprudenciales fijados pacífica y consolidadamente por esta Corte para determinar la existencia de cargo por omisión legislativa relativa, y a partir de ello entrar a analizar de manera correcta la prosperidad del cargo. También se evidencia otra falla grave de técnica de control de constitucionalidad, al proponer un fallo inhibitorio, y al mismo tiempo proponer exhortaciones al Congreso, cuando este tipo de exhortaciones presuponen necesariamente un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte.*

**EXHORTACION AL GOBIERNO Y AL CONGRESO-**Improcedencia en omisión legislativa absoluta (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-8693

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”

Magistrada Ponente:  
ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar parcialmente mi voto a la presente sentencia, como paso a exponer a continuación:



1. En el presente proceso se demandó toda la Ley 1454 de 2011 “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”, por tres cargos: (i) desconocimiento del pluralismo y respeto a la identidad cultural regional consagrada en el Preámbulo y en el artículo 1° de la CP; (ii) omisión legislativa por no desarrollar lo contenido en los artículos 307 y 329 CP en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en relación con las regiones como Entes Territoriales y las Entidades Territoriales Indígenas; y (iii) por un vicio de procedimiento en su formación por omisión de voto nominal y público.

En esta sentencia la Corte se declara inhibida para fallar de fondo por presunta ineptitud sustantiva de la demanda en relación con los tres cargos.

2. En relación con los cargos por (i) violación del Preámbulo y el artículo 1° de la CP por irrespeto de la identidad cultural regional, y (ii) por vicio de forma por omisión de la votación nominal y pública; este Magistrado comparte la inhibición decidida por la sentencia, dado que se evidencia la ineptitud sustantiva de la demanda, en razón a que los cargos adolecen de los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia.

3. Sin embargo en relación con la resolución del cargo por omisión legislativa, el suscrito Magistrado encuentra que la sentencia (i) adolece de fallas graves de técnica de control de constitucionalidad; y (ii) que sí existía cargo, y adicionalmente éste ha debido prosperar.

3.1 En primer lugar, a mi juicio, la sentencia incurre en una grave contradicción lógica, jurídica y constitucional, al aceptar de una parte, que existe un cargo por **omisión legislativa** –el cual deja en principio sin determinar de qué omisión legislativa se trata-, para posteriormente al final de la sentencia, luego de unas extensas consideraciones de fondo, evidenciar que lo que existe en este caso es una **omisión legislativa absoluta**, y por tanto, sostener que la Corte no puede entrar a pronunciarse de fondo al respecto y proponer una inhibición, acompañada de unas exhortaciones al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que se expida un proyecto de ley orgánica que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, de conformidad con los artículos 307 y 329 de la CP.

Esta postura asumida en la sentencia es a todas luces contradictoria, por cuanto (i) la Corte no puede aceptar que hay cargo, lo cual implica necesariamente que debe pronunciarse de fondo, para luego inhibirse; (ii) si la Corte acepta que hay cargo respecto de la omisión legislativa alegada en la demanda, ello conlleva necesariamente que se acepta que se trata de un cargo por *omisión legislativa relativa*, ya que si la Corte evidencia de entrada que lo que el actor alega es una omisión legislativa absoluta, ello presupone que en realidad no existe cargo verdadero, y en ese caso, la Sala no puede entrar a pronunciarse de fondo, ni a realizar consideraciones sustanciales en la parte considerativa de la sentencia, sino que obligatoriamente debe entrar a inhibirse; (iii) la sentencia se contradice igualmente cuando reconoce y reitera

que la Corte solo puede entrar a conocer y a pronunciarse de fondo en relación con un cargo por omisión legislativa relativa, más no por uno de omisión legislativa absoluta, para no obstante lo anterior, aceptar que existe un cargo por omisión, sin aplicar los criterios que ha fijado la Corte al establecer cuándo existe omisión legislativa relativa, y entrar a realizar consideraciones de fondo, para posteriormente retractarse y contradecirse al afirmar que lo que existe en realidad es una omisión legislativa absoluta, lo cual supone que en realidad no hay cargo y que debió inhibirse de entrada, sin realizar consideraciones de fondo; (iv) de esta manera, el proyecto no reconoce que, si lo que la demanda alega es una omisión legislativa absoluta, en realidad no existe cargo y que no puede realizar consideraciones de fondo, como lo hace esta sentencia, para luego, en forma contradictoria, terminar inhibiéndose.

Es claro entonces para este Magistrado, que la sentencia comete el error inicial de aceptar que existe cargo, lo cual implica que se trata de un cargo por omisión legislativa relativa respecto del cual la Corte debe necesariamente pronunciarse de fondo, para luego al final contradecirse y afirmar que en realidad no hay cargo, al presuntamente evidenciar una omisión legislativa absoluta y proponer contradictoriamente una inhibición, lo cual es un error de técnica constitucional.

**3.2** De otra parte, considero que la sentencia, a pesar de que trata de mostrar una erudición en el tema relativo a la omisión legislativa, y cita la jurisprudencia de la Corte, no aplica de manera correcta ni la doctrina, ni la jurisprudencia constitucional en esta materia, ya que en el fondo, al cometer los errores mencionados en el acápite anterior, no diferencia claramente entre la omisión legislativa relativa y la absoluta, y no aplica los criterios jurisprudenciales fijados pacífica y consolidadamente por esta Corte para determinar la existencia de cargo por omisión legislativa relativa, y a partir de ello entrar a analizar de manera correcta la prosperidad del cargo.

**3.3** A juicio de este Magistrado, lo que debió hacer la sentencia, para realizar debidamente el control de constitucionalidad y aplicar correctamente los criterios jurisprudenciales pacíficos y consolidados en materia de omisión legislativa, era (i) determinar preliminarmente la existencia de cargo verdadero por *omisión legislativa relativa*, a partir de los criterios consolidados y pacíficos fijados por la jurisprudencia constitucional para ello; y (ii) si se determinaba que había cargo por omisión legislativa relativa, entrar ahí sí a pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad o inexecutable de la ley por este respecto; y (iii) si por el contrario, se determinaba que no existe cargo, por cuanto lo que se alega en la demanda era presuntamente una omisión legislativa absoluta, respecto de la cual la Corte no podía entrar a pronunciarse, entonces sí debía entrar a inhibirse.

**3.4** De otra parte, este Magistrado evidencia que el proyecto incurre en otra falla grave de técnica de control de constitucionalidad, al proponer un fallo inhibitorio, y al mismo tiempo proponer exhortaciones al Congreso, cuando

este tipo de exhortaciones presuponen necesariamente un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte.

**3.5** Finalmente, a nuestro juicio en este caso sí existe cargo por omisión legislativa relativa, y más allá el cargo debe prosperar, ya que la Ley 1454 de 2011 regula mediante ley orgánica y de manera integral la materia relativa al ordenamiento territorial, pero sin embargo deja sin definir unos aspectos centrales de la misma, como son los relacionados con las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, de conformidad con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 307 y 329 de la Constitución Política.

De esta forma, este Magistrado considera que los criterios fijados por la jurisprudencia de la Corte para que se configure omisión legislativa relativa, se aplican en este caso a la ley 1454 de 2011, en relación con las materias demandadas y de conformidad con los artículos 307 y 329 de la CP, y que al existir un pronunciamiento de fondo por omisión legislativa relativa, sí debían proceder las exhortaciones propuestas por la sentencia para que el Congreso desarrolle estas dos importantes materias que dejó sin regular.

**3.6** En síntesis, este Magistrado salva parcialmente su voto, por cuanto considero, en primer lugar, que sí existía cargo por omisión legislativa relativa, y en segundo lugar, que dicho cargo ha debido prosperar. Lo anterior, ya que la Ley 1454 de 2011 regula mediante Ley Orgánica y de manera integral la materia relativa al ordenamiento territorial, pero sin embargo omite definir unos aspectos centrales de la misma, como son los relacionados con las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, de conformidad con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 307 y 329 de la Constitución Política. De esta forma, considero que los criterios fijados por la jurisprudencia de la Corte, para que se configure omisión legislativa relativa, sí se presentan en este caso frente a la Ley 1454 de 2011, en relación con las materias demandadas y de conformidad con los artículos 307 y 329 de la CP.

Adicionalmente, no comparto tampoco las exhortaciones que se hacen simultáneamente con la inhibición al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, para que se expida un proyecto de ley orgánica que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, de conformidad con los artículos 307 y 329 de la CP. A este respecto, considero que si la Corte realizaba un pronunciamiento de fondo por omisión legislativa relativa, como en mi criterio debió ocurrir, entonces sí debía proceder la exhortación al Congreso de la República para que regulara estas dos importantes materias que omitió determinar en la Ley Orgánica en mención.

Con fundamento en todo lo anterior, salvo mi voto de manera parcial a esta providencia.

Fecha *ut supra*

**LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA**  
Magistrado

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO  
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
A LA SENTENCIA C-489/12**

Referencia: Expediente D-8693. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1454 de 2011, "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

Magistrado Ponente:  
ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO.

Mi aclaración de voto en el caso examinado se contrae a lo siguiente:

El Constituyente de 1991, en el artículo 207 de la Constitución Nacional, contempló la posibilidad de constituir "regiones" como entes territoriales, dotados de órganos de administración propia, recursos y participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, entre otras características. Algo similar expresó en el artículo 329, en cuanto a la conformación de "entidades territoriales indígenas".

En cualquiera de los dos casos, en razón de la premura propia de la coyuntura histórica por la que atravesaba el país, tal autoridad delegó esa competencia al Congreso de la República, correspondiéndole desarrollar, a través de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el marco de referencia para tal efecto.

No obstante, el Congreso se ha mostrado renuente en cumplir el mandato constitucional que, sobre el particular, le fue conferido, soslayando, de forma reiterada en el tiempo, el cumplimiento de la obligación que le asiste para con las alternativas de descentralización territorial que propone nuestro modelo de Estado Central Unitario.

En efecto, considero, que la referenciada sentencia debió enfatizar el deber constitucional del legislador de expedir la regulación de las "regiones" como entes territoriales y de las "entidades territoriales indígenas", por tratarse de un cometido que se encuentra pendiente por parte de ese cuerpo colegiado, inclusive, desde los albores de nuestro Estatuto Supremo.

No puede confundirse esa máxima con la facultad que se le otorga al legislador de elevarlas a la categoría de "entidades territoriales" (art.286, 307 y 329 de la CP.), pues, aunque ello es una potestad que ostenta, no le es dable dejar de confrontar cada situación con lo preceptuado en la Constitución y la ley; legislación que no existe,

porque no la ha desarrollado, reitero, a pesar de la obligación superior que sobre él recae.

*Fecha ut supra,*

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado