



## PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No \_\_\_ DE 2018

***“Por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones”***

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA

**Artículo 1º. Objeto.** A través de esta ley se introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales para suspender la aplicación temporal de una norma de carácter nacional y poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de necesidades específicas de cada entidad territorial. Igualmente, se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales –entiéndase ordenanzas y acuerdos- en aplicación de programas piloto de experimentación al Gobierno Nacional, como requisito de validez de los mismos.

**Artículo 2º.** Adiciónese un Título Nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

### **TÍTULO IV A DE LA EXPERIMENTACIÓN**

**Artículo 36A. Definición y alcance.** La experimentación es un procedimiento legislativo mediante el cual se transfieren temporalmente competencias con un objeto expresamente delimitado, a entidades territoriales seleccionadas por el Gobierno Nacional, mediando los requisitos establecidos en la presente ley. Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones que autoricen programas piloto de carácter experimental, los cuales podrán ser transferidas a las entidades territoriales por un periodo máximo de ocho (8) años, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política pública.

Dichas leyes y decretos reglamentarios deberán contener de manera taxativa las características de los programas piloto de experimentación, tales como el objeto, la población a beneficiar, la financiación, entre otros.

**Artículo 3º.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 36B. Suspensión y extensión normativa.** Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán suspender y extender la aplicación de normas de carácter general en su territorio, a título experimental, de disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la Nación.

El Congreso de la República por medio de una ley, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que la experimentación deberá cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser



reasumidas por la Nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto del programa piloto de la experimentación.

**Parágrafo.** Los programas piloto de experimentación en ningún caso podrán versar sobre temas que involucren el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental, En todo caso, no se podrá suspender la aplicación de disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias y orgánicas en virtud de ningún programa piloto de experimentación.

**Artículo 4º.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 36C. Duración de los programas piloto de experimentación.** El Congreso de la República por ley, fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador, puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación. En principio, los programas, planes y/o proyectos durarán hasta ocho (8) años.

Los programas piloto de experimentación podrán prolongarse o modificarse, hasta un periodo de cuatro (4) años más, de conformidad con los artículos subsiguientes.

**Artículo 5º.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 36D. Procedimiento para participar de la experimentación.**

- a) Las entidades territoriales, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, podrán solicitar al Ministerio del Interior, la participación en programas piloto de experimentación.
- b) Por Decreto, el Gobierno Nacional establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en programas piloto de experimentación, con el fin de que éste verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes.
- c) El Congreso de la República, mediante ley, señalará las normas para las cuales se autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que debe cumplir cada programa piloto de experimentación.

**Artículo 6º.** Adiciónese artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 36E. Evaluación e informes de los programas piloto de experimentación.** Treinta días hábiles antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará a la Comisión Primera Constitucional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial de cada Cámara, un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en los programas piloto, así como los objetivos logrados.



Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se realizarán estudios de impacto social, financiero y fiscal de la implementación de los programas piloto de la experimentación.

Igualmente, cada marzo, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República. En este informe también incluirá solicitudes de programas piloto de experimentación a realizarse de manera futura.

**Artículo 7º.** Adiciónese un artículo nuevo\_a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 36F. Generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación.** Antes de la expiración del plazo fijado para los programas piloto de experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República, por medio de una ley, determinará según el caso:

- a) Si el programa piloto de experimentación se prologa o modifica, caso en el cual no podrá exceder una duración de cuatro (4) años más.
- b) Si el programa piloto de experimentación adquiere carácter permanente o se generalizan las medidas tomadas a título experimental, para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría.  
Para ello, se presentará una proposición o de un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley que autorizó la experimentación.
- c) El abandono de la experimentación.

**Parágrafo.** Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.

**Artículo 8º.** Adiciónese el un artículo nuevo\_a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 36G. Remisión obligatoria de Ordenanzas y Acuerdos.** Los actos administrativos de carácter general e impersonal expedidos por una entidad territorial que versen sobre la suspensión o extensión de la aplicación de normas de carácter general, en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y deberán ser publicados por la entidad territorial. Dichos actos deberán ser remitidos al Ministerio del Interior de manera obligatoria, con todos los antecedentes y documentos que los soportan. La remisión obligatoria es requisito de validez de dichos actos administrativos.

**Parágrafo.** El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 9º.** Adiciónese un artículo nuevo97A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 97A. Revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación.** El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes



al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la suspensión y extensión de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad, la revocatoria directa del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.

Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, revocar directamente el acto administrativo o negarse a revocarlo, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.

En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos, dentro del mes siguiente al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión.

La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.

En todo caso, cualquier persona podrá en cualquier tiempo solicitar la nulidad de los actos administrativos a los que se refiere este artículo por las causales señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 144 con relación a la protección de derechos e intereses colectivos.

**Artículo 10º.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Senador de la República



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Introducción

El propósito general de esta iniciativa legislativa es habilitar un procedimiento legal mediante el cual el Congreso de la República transfiera competencias a título experimental a determinadas entidades territoriales. Así, el Gobierno Nacional podrá seleccionar unas entidades territoriales, para poner a prueba una nueva institución, norma o política para luego extenderla si la experimentación es exitosa.

Con esta herramienta, el Congreso podrá transferir competencias por un tiempo determinado a ciertas entidades territoriales, a fin de evaluar y probar el ejercicio de las mismas. De esta forma, una vez termine el periodo de experimentación previsto en la ley y realizada una evaluación del ejercicio de la competencia experimental por parte del Gobierno Nacional, el Congreso podrá optar por extenderla a todas las entidades territoriales de mismo tipo, prolongar la experimentación por un periodo determinado y realizar ajustes, o abandonarla y regresar al statu quo ex ante.

En el presente, ocurre que cuando Congreso y el Gobierno Nacional se proponen descentralizar nuevas competencias, estas deben transferirse de manera definitiva y general. La experimentación permitirá al ejecutivo seleccionar entidades territoriales que quieran sacar provecho de la transferencia experimental y observar y ajustar el ejercicio de la competencia, antes de que el legislativo tome la delicada decisión de transferirla definitiva-mente en todo el territorio nacional.

Por expresa habilitación del Congreso, una entidad territorial podrá adaptar la competencia transferida por la rama ejecutiva del orden nacional a sus realidades locales. Esto equivale, en la práctica, a que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal en el caso de los distritos, deroguen o modifique aspectos de la competencia experimental. En un Estado unitario, las entidades territoriales no pueden legislar y su facultad reglamentaria es subsidiaria. Con esta iniciativa legislativa, queremos que el derecho también encuentre sus fuentes en las iniciativas locales, sin que eso implique desconocer la univocidad legislativa del Congreso, pilar del modelo de Estado unitario. En tratándose de derogaciones de ley que deben ajustarse estrictamente a la expresa habilitación que haga el Congreso, se prevé también un control administrativo de legalidad de estas decisiones. Los actos administrativos derogatorios de la ley experimental, deberán ser transferidos al Ministerio del Interior, una vez expedidos, para que este revise su legalidad. La transferencia del acto administrativo al Gobierno Nacional, será requisito de validez del mismo.



En caso de ilegalidad del acto administrativo, se prevé una modificación a la acción de nulidad, estableciendo un recurso que faculta al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministro del Interior, a solicitar la suspensión del acto administrativo, el cual automáticamente quedará suspendido por un periodo de cuatro meses.

Vencido este término, el juez de la causa podrá optar por mantener indefinidamente la suspensión o ponerle fin a la misma. Con esta iniciativa legislativa, pretendemos profundizar un proceso de descentralización en mitad de camino entre un texto constitucional generoso y una realidad ambivalente. En los últimos años, hemos presenciado la recentralización de competencias; las entidades territoriales, si bien reciben un porcentaje importante de recursos corrientes de la Nación de manera periódica y previsible, poco o nada pueden decidir respecto del destino de esos recursos, dado que vienen estrictamente presagiando desde el centro. A esto se suma la rigidez propia del Estado unitario, que no permite que en su seno convivan competencias diferenciadas, como tampoco que los municipios o departamentos se auto-organicen y menos que expidan sus propias normas de carácter legal. En una primera parte de esta exposición de motivos, explicamos los límites naturales que ofrece el Estado unitario en materia de descentralización, contrastándolos con las generosas realidades territoriales de los Estados federales y regionales. En una segunda parte, explicamos el alcance de esta iniciativa cuyo fin último es ofrecerle a la entidad territorial de nuestro Estado unitario, la posibilidad de recibir del Gobierno central nuevas competencias con facultades de tipo normativo y auto-organización.

## **1) LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA ENCUENTRA SUS LÍMITES EN EL ESTADO UNITARIO**

El elemento esencial más característico del Estado unitario es la existencia de un único centro de creación legislativa, el órgano legislativo central. En contraste, en el Estado federal, cada Estado, en ejercicio de una soberanía a la cual nunca renuncia en su totalidad, ostenta una Constitución y un Congreso que expide leyes. En los Estados regionales como España e Italia, el nivel territorial intermedio, goza de un fuero que le otorga facultades legislativas, mediante las cuales las asambleas regionales expiden normas sobre el funcionamiento administrativo y político de sus territorios. La univocidad legislativa del Estado unitario se traduce, a nivel territorial, en un marco uniforme de competencias descentralizadas. Al existir una sola fuente del derecho, existe por consiguiente un régimen único de organización y administración de las entidades territoriales, es decir una misma manera de organizar, desde un punto de vista de sus estructuras administrativas, las alcaldías, las gobernaciones y sus respectivas corporaciones administrativas. Todos se visten con un mismo ropaje administrativo, por el fundamental motivo de que las entidades territoriales no cuentan con facultades de auto organización, tal como lo pueden hacer las





regiones españolas o los Estados federados, en virtud de sus facultades legislativas.

En cuanto a las competencias que ejercen las entidades territoriales en un Estado unitario, estas provienen del centro, del órgano legislativo. En el Estado federal, las competencias de los Estados les son inherentes, y son estos los que otorgan competencias al Estado federal, el cual se encarga de un ejercicio taxativo de funciones previstas en la constitución. En el Estado regional, las cosas no son tan claras como en el federal; en permanente construcción y ajuste, el Estado regional, se distingue por la cohabitación de dos fuentes de producción normativa paralelas, la regional y la nacional, con linderos porosos, sujetos al permanente amojonamiento que hacen sus tribunales constitucionales. Es así como todos los municipios y departamentos de nuestro Estado unitario se rigen por competencias homogéneas. La ley que transfiere competencias en salud o educación, son las mismas para todas las entidades territoriales; el mismo vestido, independientemente de las características, el tamaño o la riqueza de la entidad. Lo único que cambia, en ocasiones, es la talla del vestido, según la categoría del municipio, exclusiva excepción válida en este régimen de igualdad.

La uniformidad en materia de competencias no sólo se explica por la razón práctica de que el Estado unitario cuenta con una única fuente de la ley; también, por una razón de principio, y es que el Estado no puede pesar más en una región que en otra. No puede reglamentar aspectos de la vida de una región de manera asfixiante, mientras que en otras ser laxo. En el trato igualitario y uniforme reposa en gran parte la legitimidad del Estado unitario. Un Estado unitario debe ser ecuánime con sus regiones, no puede pesar más en unas que en otras; es decir, no puede otorgarle más libertades a unas y menos a otras. La ley no puede significar tutela en algunas regiones y libertad en otras. ¿Qué pensarían los habitantes de Medellín, si la ley otorgara más libertades o más competencias a Barranquilla que a su propia ciudad? ¿Cómo podría justificarse a sí mismo un Estado unitario que pesa más en un departamento y menos en otro?

Por otro lado, además de estar desprovistas de facultades legislativas, las entidades territoriales en un Estado unitario cuentan con facultades reglamentarias bastante precarias. De manera más concreta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional advierten que “potestad reglamentaria” o “poder reglamentario”, es diferente de la función reglamentaria que cumplen las entidades territoriales en el ámbito de sus competencias. La “potestad reglamentaria”, definida como la “(...) capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas (...)” está a cargo del Presidente de la República. Su fundamento constitucional está en el artículo 189 numeral 11 de la CP, con base en el cual corresponde al Presidente de la República “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las



leyes”. La facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar los asuntos que son de su competencia, hace parte de sus funciones reglamentarias y viene dada expresamente por la Constitución Política y por la ley. En las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se debe aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función administrativa (y no legislativa), los entes territoriales estén siempre sujetos a las regulaciones detalladas que trace el legislador nacional.

En resumidas cuentas, las entidades territoriales tienen una facultad reglamentaria subsidiaria y subordinada, cuyo propósito es el ejercicio que le ha otorgado el legislador y, en contadas excepciones, aquellas directamente otorgadas por el texto constitucional. Ahora bien, conforme al marco general de principios anteriormente expuestos, cabe preguntarse sobre el margen de acción con el que cuenta el legislador para profundizar el proceso de descentralización en un Estado unitario como el nuestro. Entregar nuevas competencias a las entidades territoriales, lo que equivale a quitárselas a la rama ejecutiva del orden nacional, se tropieza con un obstáculo serio: la heterogénea capacidad administrativa de las regiones y municipios del país. No es desobligante aceptar que las más pequeñas capitales departamentales del país, tienen menor capacidad de gestión y administración para gobernar nuevas responsabilidades, si las comparamos con las grandes capitales del país. No sólo en razón al tamaño y al capital humano de sus administraciones, sino también por la monumental disparidad en términos de recursos transferidos por parte de la Nación y, sobre todo, por el grueso de recursos propios que recauda el puñado de principales capitales del país que albergan el grueso de la actividad económica nacional.

Asimismo, avanzar en la descentralización no debe significar abandonar el modelo de Estado unitario para embarcarnos en una aventura regionalista. El Estado regional, con su descentralización de la función legislativa, no es el resultado de la evolución natural del Estado unitario. Es el resultado de circunstancias históricas específicas a España e Italia, una manera de contener las presiones centrifugas de sus regiones históricas, un compromiso entre la indivisibilidad del Estado unitario y los sentimientos nacionalistas de estas regiones. El Estado regional, sin duda, permite progresar materialmente en términos de libertades regionales; el otorgamiento de un fuero a las regiones les permite expedir leyes y por ende ejercer la potestad de auto-organizarse administrativamente, rompiendo así el molde unitario que empareja las instituciones locales en el modelo unitario. No obstante, es menester recordar que el modelo regional está lejos de ser pacífico en sus consecuencias.

Otorgar facultades legislativas a las regiones puede terminar atizando presiones centrifugas de regiones históricas o de las más prósperas en una nación y debilitar el carácter in-divisible de una nación. Ante estos elementos aquí mencionados,





que denotan la inflexibilidad del Estado unitario para profundizar la descentralización e ir más allá de la simple descentralización administrativa, el gran reto entonces es preguntarse: ¿Cómo ahondar la descentralización, armonizando los pilares del Estado unitario con la necesidad de adaptar las transferencias de competencias a las dispares realidades nacionales? ¿Cómo lograr que la ley otorgue competencias más avanzadas a las regiones y ciudades más robustas, sin herir la legitimidad igualitaria del modelo unitario?

¿Cómo lograr que el precario y uniforme poder reglamentario, se transforme una facultad que, sin ser legislativa, adapte y aclimate las competencias transferidas a las distintas realidades de nuestro país? ¿Cómo, preservando el monopolio de la creación legislativa en el Congreso, se les puede ofrecer a las regiones un poder normativo para ejercer localmente sus competencias de manera más apropiada?

## **2) LA EXPERIMENTACIÓN: ALLENDE DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Esta iniciativa de ley pretende entregarle a las entidades territoriales el derecho a la experimentación, el cual las autoriza a solicitarle al legislador, o al poder reglamentario de la rama ejecutiva del orden nacional, la posibilidad de experimentar una competencia nueva, no con el fin de instaurar una derogatoria permanente y exclusiva de la ley, pero sí de generalizar a futuro esta competencia experimental al conjunto de entidades territoriales. Adicionalmente, el legislador puede autorizar en esa entidad territorial, la derogatoria, a título experimental, de las disposiciones previstas en la ley que rigen el ejercicio de la competencia.

La fuente de la experimentación es la ley. La autorización de experimentación de una competencia en determinado territorio del país, le corresponde al legislador o al Gobierno Nacional, dependiendo de que la experimentación tenga por objeto una competencia local de tipo legislativa o reglamentaria. La ley de habilitación establece un plazo en el cual las entidades territoriales pueden pre-sentar al Ministerio del Interior) una solicitud motivada de la corporación administrativa respectiva, en la que expresa su deseo de beneficiarse de la normas de experimentación.

El Gobierno Nacional verifica que se reúnan las condiciones legales y publica, vía decreto, la lista de entidades territoriales admitidas para experimentación. Los actos de las entidades territoriales derogatorios de la ley, deben ser publicados en el Diario Oficial. La entrada en vigor de estas normas queda sujeta a la transmisión del acto al Ministerio del Interior y su publicación en el Diario Oficial. En el marco de la acción de nulidad, procede un procedimiento especial suspensivo de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, que debe ser solicitado por el Ministerio del Interior.



Antes de la expiración prevista de la experimentación, la cual no podrá exceder de ocho (8) años, el Gobierno Nacional debe transmitir al Congreso de la República un informe con fines de evaluación una vez se recojan las observaciones de las entidades territoriales experimentales. Este informe debe contener los siguientes elementos:

- Efectos de la experimentación en términos de costo y calidad del servicio ofrecido al ciudadano,
- Efecto de la experimentación en términos de organización administrativa de las entidades territoriales,
- Incidencias financieras y fiscales de la experimentación.

El Gobierno Nacional presenta un siguiente informe sobre el conjunto de solicitudes de experimentación presentadas y del tratamiento que se les dio. El último acto del proceso experimental consiste en la expedición de una ley de ratificación de la experimentación. Debe intervenir antes del final de la misma, y la presentación del proyecto puede prolongar un año más la experimentación. Esta ley puede decidir lo siguiente:

- Las condiciones de prolongación de la experimentación.-Su modificación por un periodo que no puede ser superior a tres (3) años.
- Mantener y generalizar las decisiones tomadas a título experimental.
- El abandono de la experimentación: retorno al statu quo ex ante.

Los límites de la experimentación la experimentación encontraría su límite en: (i) el reconocimiento de Colombia como un Estado unitario (art. 1 CP), (ii) en la Constitución y, (iii). En este orden de ideas, la experimentación no puede tener por objeto derogatorias de la ley que pongan en entredicho el ejercicio de competencias propias del principio de autonomía de las entidades territoriales, restrinjan derechos fundamentales o sobrepasen las competencias asignadas exclusivamente, por la Constitución y la ley, al órgano legislativo. Tampoco podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad. No se podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad.

El procedimiento legislativo de aprobación de la experimentación, en sí, es un control al contenido material de la experimentación. La ley está sometida al control de constitucionalidad.

### **¿En qué consiste el poder de suspensión normativa entregado a las entidades territoriales?**

Consiste en confiarle a una entidad territorial, o a un grupo o asociaciones de entidades territoriales si lo determina la Asamblea Departamental beneficiaria,



un poder normativo que interviene en el campo de la ley y que concierne al marco de competencias de las entidades territoriales, es decir a las competencias que le han sido transferidas por la ley o la Constitución y los asuntos locales propios que derivan de su cláusula general de competencia y del principio de autonomía de las entidades territoriales. Las entidades territoriales que reciban competencias a título experimental podrán derogar aspectos de la ley ordinaria, por un tiempo y un objeto limitado y específico, experimentando una nueva fórmula en el ejercicio de competencias de una o varias entidades territoriales. La naturaleza de estas competencias normativas conservan el principio del monopolio de la creación legislativa en el Congreso y se autorizan excepciones delegadas por razones específicas, particulares, tales como la situación geográfica, cultural y económica de una entidad territorial.

### **La evaluación**

Se trata de un elemento esencial de la experimentación aquí consagrada. La realiza el Gobierno Nacional, involucrando a las entidades territoriales, con al menos tres objetos precisos:

- El costo y la calidad del servicio prestado por la entidad territorial, la organización que adoptó la entidad territorial para cumplir con la competencia experimental y la dimensión financiera de la experimentación.
- La evaluación es obligatoria e indisoluble de la experimentación.
- La evaluación recae en las Comisiones Primeras o por decisión del Congreso en las Comisiones de Ordenamiento Territorial.

### **El control administrativo de legalidad en cabeza del Ministerio del Interior**

El control administrativo que se prevé en esta ley tiene como finalidad encuadrar jurídicamente la acción pública local para velar que los actos administrativos derogatorios de la ley sean siempre conformes a la Constitución y la ley. Con esta herramienta se reitera el carácter unitario del Estado colombiano. Este control se rige por Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Este control no es contrario al principio de libre administración reconocido al interior de una organización descentralizada, puesto que administrarse libremente no es nada distinto a conducir o adelantar, sin estar sometido a restricciones excesivas y sin interferir con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, pues se trata de diferentes categorías de actos. Este control, permite asegurar la preeminencia de los intereses nacionales sobre los intereses locales y de hacer prevalecer la unidad del orden jurídico colombiano pero sin desconocer el principio de libre administración de las entidades territoriales. En ese contexto es claro que la conformidad jurídica de los actos derogatorios que involucra el presente proyecto de ley en el plano orgánico (forma) exige que éstos sean expedidos con las formalidades legales exigidas y por la autoridad competente de acuerdo con las normas de procedimiento



vigentes. En tanto, sobre el plano material (fondo) la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente. Adicional a ello no pueden ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, de allí la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.

### **Conclusión**

La presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tenga una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía y la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según les corresponda.

Cordialmente,

**RODRIGO LARA RESTREPO**  
Senador