

Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica sobre la materia

1. Sobre el concepto de ordenamiento territorial

1.1. Ordenamiento territorial en el mundo

Massiris (1999) a partir del análisis de experiencias internacionales en materia de ordenamiento territorial¹, llega a las siguientes conclusiones:

- **Enfoque.** En el contexto internacional se observan dos **enfoques** principales:
 - Quienes lo conciben como planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal (V. gr. Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal).
 - Quienes lo entienden como planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional (V. gr. Francia y el Reino unido, entre otros).
- **Definición.** El OT se **entiende** en el mundo como una política de Estado y proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental.
- **Características del OT el mundo.** Como características claves del OT en el mundo, Massiris destaca:
 - Visión integral del territorio y multidimensionalidad de las políticas y planes de OT.
 - Énfasis en la planificación física espacial
 - Existencia de directrices jerarquizadas: nacional, regional, subregional, local.
 - Sólida organización institucional para la gestión ordenadora que garantiza la orientación y coordinación horizontal y vertical de las entidades participantes en el proceso y la integración de las políticas y planes sectoriales y territoriales.
 - Alta participación social y concertación de los escenarios futuros de OT.
 - Valoración del OT como estrategia de apoyo para el logro del desarrollo sostenible.
 - Respaldo político y financiero a los planes de OT.
 - Visión prospectiva de los planes y continuidad en el tiempo.

¹ Massiris Cabeza, Angel. "Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Publicado en la Revista del Programa de Posgrado en Geografía –EPG-, PERSPECTIVA GEOGRÁFICA, No. 4, segundo semestre de 1999.

- Disponibilidad de información de buena calidad y apoyo a las entidades productoras de información geográfica/territorial, las cuales se consideran fundamentales para el éxito del OT.
- Divulgación amplia de los planes entre los ciudadanos y preocupación por la educación en el tema.
- **Problemas que conciernen al OT en el mundo.** De acuerdo con Massiris, en el mundo predomina el reconocimiento de los siguientes problemas como concernientes al OT:
 - Conflictos de uso de la tierra por incompatibilidad.
 - Aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales.
 - Ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales.
 - Desarrollo espacial de corredores viales, redes de transporte y de comunicaciones.
 - Expansión urbana desordenada.
 - Desequilibrios en el acceso a servicios públicos y sociales en áreas urbanas y rurales.
 - Desequilibrios territoriales de la distribución de actividades y oportunidades de empleo.
 - Desequilibrios de la organización urbano-regional.
 - Desequilibrios en el desarrollo urbano y rural y sus interdependencias.
 - Elevación de la competitividad territorial.
- **Objetivo general del OT.** En las diferentes experiencias internacionales se identifica como objetivo común del OT: Buscar actuar sobre el orden territorial existente para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación del territorio que se ajusten a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad.
- **Objetivos específicos que se persiguen con el OT.** Con las políticas de OT se pueden alcanzar los siguientes objetivos:
 - La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo con las potencialidades y limitantes presentes en el territorio.
 - La orientación de los procesos de urbanización, industrialización y desconcentración económica.
 - Una distribución equilibrada en el territorio de las actividades y usos del suelo
 - La articulación e integración del territorio tanto internamente como con el exterior
 - Una mayor habitabilidad del medio rural.
 - La protección del patrimonio natural y cultural.
 - La prevención de desastres de origen natural y antrópico.
 - El fortalecimiento de la competitividad de los territorios.
 - Una red urbana equilibrada en su distribución espacial y de tamaños.
 - Una organización del espacio urbano más funcional y acorde con el desarrollo humano sostenible.
 - La localización óptima de las infraestructuras, equipamientos y servicios.
Una mejor localización de las instalaciones productivas.

1.2. Ordenamiento Territorial y Ley Orgánica en Colombia

En el país no existe una definición unívoca del OT, respecto al cual se identifican diferentes enfoques y acepciones. Por ejemplo en la Ley 99 de 1993 se hace referencia al ordenamiento desde el punto de vista ambiental; en la Ley 388 de 1997 se aborda el tema desde la perspectiva físico-espacial²; en la Ley 715 de 2001 y otras leyes sectoriales se hace relación a la distribución de competencias y recursos (tema objeto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT – de acuerdo con el artículo 151 constitucional); y en los proyectos de Ley Orgánica³ de Ordenamiento Territorial prima la perspectiva de la organización político-administrativa en el territorio.

Respecto a la LOOT, dicha norma se encuentra prevista en la Carta Política de 1991, en particular en el artículo 151 y en el Título XI constitucionales. En los últimos doce años el Gobierno Nacional ha venido elaborando propuestas y apoyando el debate y la discusión alrededor del ordenamiento territorial en el país. En este sentido, tanto desde el Ejecutivo como del Legislativo se han sometido a consideración del Congreso de la República más de una decena de proyectos que han oscilado desde textos con numerosos y extensos artículos que han buscado, en el extremo, incluir exhaustivamente los asuntos relacionados con el ordenamiento territorial (p. ej. 769 artículos del proyecto 103 de 1996), y proyectos con disposiciones generales (p. ej. 26 artículos en el proyecto 016/Senado, 270/Cámara), dirigidos a lograr un acuerdo alrededor de una ley de mínimos para facilitar los acuerdos políticos en materia de ordenamiento territorial.

En general, en todos los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT – se incorporan propuestas relacionadas con la reglamentación de las entidades territoriales existentes (departamentos, municipios y distritos) y de las previstas en la Constitución de 1991 (regiones, provincias, entidades territoriales indígenas), así como del marco institucional para apoyar el proceso de ordenamiento territorial en el país.

A continuación se reseñan los proyectos de LOOT presentados:

² En el artículo 5° de la ley 388/1997 el OT se define como: "El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales."

³ Una Ley Orgánica es un acto normativo proferido por el Congreso de la República, con una jerarquía superior a las leyes comunes, es ordenadora, posee carácter de permanencia y estabilidad, sin tener por ello rango de norma constitucional; se limita a los temas que le asigne la Constitución y requiere para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de una y otra cámara legislativa. Como requisitos, la LOOT debe ser una ley comprensiva, que oriente no solamente la actuación legislativa sino los fundamentos con base en los cuales las distintas instancias, autoridades, actos y demás aspectos que toquen la materia del ordenamiento territorial deben consultarla, dentro de parámetros precisos, unívocos y explícitos.

Tabla 1
Proyectos de LOOT, 1992 – 2003

No de Proyecto	Iniciativa
178 de 1992	• Humberto de la Calle Lombana - Ministro de Gobierno
089 de 1993	• Fabio Villegas Ramirez – Ministro de Gobierno
130 de 1995	• Horacio Serpa Uribe – Ministro del Interior
191 de 1995	• Horacio Serpa Uribe – Ministro del Interior
023 de 1996	• Armando R. Blanco Dugand – Senador de la República
103 de 1996	• Juan Camilo Restrepo Salazar – Senado de la República
021 de 1997	• Amilkar Acosta – Senador
041 de 2001	• Armando Estrada Villa - Ministro del Interior
052 de 2001	• Amilkar Acosta – Senador
057 de 2001	• Juan Martín Caicedo Ferrer – Senador
072 de 2001	• Francisco Rojas Birry - Senador
041 de 2001	• (Unifica los proyectos de ley radicados en el 2001: 041, 052, 057, 072) – APROBADO 1er DEBATE (ARCHIVADO).
016 Senado/ 2003, 270 Cámara/2004	• Fernando Londoño Hoyos - Ministro del Interior. APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA Y EN PLENARIA DE SENADO Y ARCHIVADO EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Fuente: DNP-DDTS

El 20 de julio de 2003, el Gobierno Nacional radicó ante el Legislativo el proyecto de ley 016/Senado, por medio del cual se dictaban disposiciones orgánicas en materia de ordenamiento territorial. A través del Ministerio del Interior y de Justicia y del Departamento Nacional de Planeación, principalmente, el Gobierno asistió, expuso y brindó el apoyo técnico requerido a los Señores Congresistas, con el objeto de dilucidar elementos de juicio que a la postre contribuyeron a la aprobación del proyecto en mención (016/Senado) tanto en la Comisión Primera de Senado (Noviembre de 2003), como en la Plenaria de dicha célula legislativa (Mayo de 2004), por lo cual, siguió su trámite en la Cámara de Representantes con el número 270 Cámara de 2004. No obstante lo anterior, no se dio debate al proyecto en la Cámara de Representantes, por lo cual, el proyecto en mención fue archivado.

El proyecto de ley en mención, grosso modo, se caracterizaba por promover la asociación territorial de manera flexible entre diferentes niveles, con la participación del sector público y privado, previendo la adopción de diversos escenarios posibles de organización, buscando el aprovechamiento de economías de escala para la prestación de servicios y la reducción de los gastos de funcionamiento. Así mismo, en el articulado del proyecto se establecían criterios y procedimientos para la conformación de regiones administrativas y de planificación, más no como entidades territoriales.

Finalmente, ante la ausencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT –, otras leyes han abordado temas propios del ordenamiento territorial (p. ej.: Competencias y recursos – Ley 60/93, Ley 715/01 –, planificación física y de usos del suelo – Ley 388/1997 –, áreas metropolitanas – Ley 128 de 1994 –).

Ante el interrogante de ¿por qué no existe una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial?, pueden plantearse de manera general algunas razones que explican la ausencia de dicha ley, entre las cuales se destacan:

- Como señalan los juristas Jaime Vidal Perdomo y Augusto Hernández, la Constitución del 91 fue ambigua al definir el camino a recorrer en materia de ordenamiento territorial en el país, hasta el punto de que no contiene, ni presenta un modelo territorial de Estado claramente definido: ¿Estado Federal? ¿Estado Regional? ¿Estado Municipal? ¿República de provincias?
- En este sentido, no existe el prerrequisito de un consenso nacional sobre el tipo de Estado que queremos, y no parece sencillo, por lo tanto, precipitar un ordenamiento territorial sin haberse logrado tal acuerdo.
- De acuerdo con lo anterior, es evidente la falta de consensos en torno al concepto y alcances del OT:
 - No hay claridad sobre qué se entiende por OT, qué implica, y cuál es el modelo de organización territorial deseado para el país.
 - Sigue discutiéndose cuál es el nivel de desarrollo que debe tener la ley: ¿General o específica? Esto es, ¿de mínimos o de máximos?
 - Falta de claridad y expectativas frente a las implicaciones de un reordenamiento político – administrativo en la redefinición de la circunscripción electoral.
 - No se ha precisado hasta dónde se quiere ir en cuanto a cambios de la Constitución Política: ¿Formular un proyecto de Acto Legislativo para modificar y dar claridad al Título XI constitucional (“De la Organización Territorial) ó seguir en el debate del proyecto de LOOT?
- El mandato del Constituyente de 1991 al legislativo sobre el trámite de una LOOT no es perentorio ni preciso, de donde se deduce que el Congreso sólo debe tramitar la ley cuando las circunstancias del ordenamiento estén maduras y consensuadas.
- En el caso colombiano, el debate en torno a la LOOT se ha centrado en la división político – administrativa antes que en la planificación del país.
- En este punto y en relación con la organización político-administrativa actual, es pertinente señalar que:
 - Actualmente se está consolidando la organización territorial existente (Departamentos, Distritos, Municipios).
 - No hay cultura de la asociatividad, de trabajo conjunto o de autonomías compartidas. Asociarse se percibe como una pérdida de gobernabilidad.
- Adicionalmente, las diferentes propuestas orientadas a la creación de nuevos entes territoriales no profundizan en las implicaciones fiscales y macroeconómicas. Esto es, no existe claridad sobre la financiación de las nuevas entidades territoriales: ¿transferencias de la Nación? ¿En qué cuantía? ¿Transferencias de Departamentos y Municipios?

- En el debate político, figuras como las Entidades Territoriales Indígenas y en general, las nuevas entidades territoriales propuestas (regiones y provincias) gozan de apoyo al delimitarse sus derechos y atribuciones, pero son objeto de rechazo al precisarse sus deberes y obligaciones.
- La mirada y las propuestas del OT han sido fundamentalmente del Gobierno y del Legislativo. En este sentido, requiere mayor inclusión de otros actores, como:
 - Grupos económicos.
 - Grupos étnicos.
 - Organizaciones de la sociedad civil.
- El OT requiere ser mirado de manera integral, pero sin pretender resolver todos los aspectos simultáneamente, dada la complejidad de los temas.
- La creación de nuevas ET ha generado expectativas negativas frente a la posibilidad de compartir los mismos recursos y adicionalmente, la desaparición de otras ET.
- En particular, respecto a la creación de regiones, la Constitución Política ha generado varias interpretaciones que no han permitido llegar a consensos. Por ejemplo:
 - Creación a partir de la totalidad o porciones de Departamentos.
 - La contigüidad territorial o no de los Departamentos como requisito para la conformación de regiones.
 - Creación de regiones mediante ley específica y no a partir de la LOOT.
- Finalmente, tampoco existen consensos nacionales sobre los elementos que deben utilizarse para “construir” los nuevos entes territoriales o reconfigurar los existentes: ¿La geografía? ¿Las etnias? ¿El mercado? ¿Las coincidencias culturales o sociológicas? ¿La combinación de todos o algunos de estos aspectos?

2. Propuestas temáticas para incorporar en el nuevo proyecto de LOOT

Al menos desde 1947 se han expedido normas relacionadas con el ordenamiento territorial, específicamente en lo que hacía relación a la organización físico-espacial del territorio. En este sentido, la Ley 188 del año en mención obligaba a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluyera: áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.

En épocas recientes, la Constitución Política de 1991 establece un nuevo orden territorial para Colombia, basado principalmente en los siguientes artículos:

- Art. 1: Establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.
- Art. 58: Función social y ecológica de la propiedad.

- Art. 80: Aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables.
- Art. 101: Establece disposiciones relativas a los límites del país y a los elementos que hacen parte de su territorio.
- Título XI (artículos 285 al 331): Se establecen disposiciones generales respecto a la organización territorial del país y en mayor detalle al régimen departamental, municipal y especial (Distritos, Entidades territoriales indígenas, Corporación del Río Grande de la Magdalena).
- Art. 334: Intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano y también para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La Constitución previó en diferentes normas que debe dictarse una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en particular, dichas disposiciones se hacen explícitas en los siguientes artículos:

- Art. 105: Señala que los gobernadores y alcaldes pueden realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto de la organización territorial en los casos que éste determine.
- Art. 151: Establece que se expedirá una Ley Orgánica relativa a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.
- Art. 288: Señala que la LOOT establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
- Art. 297: La creación de nuevos departamentos podrá ser decretada por el Congreso con base en lo dispuesto en la LOOT.
- Art. 307: Señala que la LOOT, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial.
- Art. 319: Establece que la LOOT adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial.
- Art. 329: La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la LOOT.

Dada la complejidad de los temas que son de la órbita de la LOOT, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-600A señaló que: “Las materias propias en relación con el ordenamiento territorial pueden estar contenidas en diversas leyes, y no tienen por qué estar contenidas en un documento legal único”, por lo cual, la Corte hace referencia a la “legislación orgánica de ordenamiento territorial”, sin circunscribirse a una única ley sobre la materia.

Con base en lo anteriormente expuesto, y en la medida que actualmente se está adelantando el debate en relación con la reforma al Sistema General de Participaciones, esto es, del sistema intergubernamental de transferencias, es conveniente articular la propuesta de

LOOT con los contenidos y el alcance de la reforma de la Ley 715 de 2001, en particular en lo que hace referencia a la distribución de competencias entre los diferentes niveles del Estado colombiano, tema que corresponde al espíritu de la LOOT.

Así mismo, es necesario reconocer que no existe claridad sobre el modelo de organización territorial que se quiere para el país y que la LOOT no debe ser una ley que entre en excesivos detalles, sino que debe ser una ley marco a partir de la cual se deriven desarrollo legales y normativos posteriores.

El Gobierno Nacional recientemente ha insistido en la conveniencia de fortalecer las entidades territoriales existentes (departamentos, municipios y distritos) antes que crear nuevos entes respecto a los cuales no se tiene claridad sobre los criterios para su conformación. En este sentido, el objetivo primordial debe ser privilegiar la asociatividad, facilitando esquemas flexibles y diferenciados de organización para promover un desarrollo armónico e integral de las diferentes entidades y divisiones territoriales.

De tal forma, se considera pertinente priorizar en el nuevo proyecto de LOOT el tratamiento de los siguientes temas:

1. ¿Qué es el ordenamiento territorial? ¿Para qué el ordenamiento territorial?
2. ¿Cuál es el modelo deseado de organización territorial del país y cuáles los criterios para su conformación?
3. ¿Cuáles deben ser los criterios que orienten la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales?
4. ¿Cuáles deben ser los criterios e incentivos para promover la asociatividad territorial?