

DEBILIDADES DEL NIVEL REGIONAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO. APROXIMACIÓN DESDE LA NORMATIVIDAD POLÍTICA ADMINISTRATIVA Y DE USOS DEL SUELO

Gustavo Adolfo Carrión Barrero¹

Grupo de Políticas y Lineamientos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia.

Remisión artículo: 1-4-2008

Remisión definitiva: 21-5-2008

Palabras Clave: Ordenamiento, planeación, región, organización político-administrativa.

Resumen: El propósito de este artículo es presentar una revisión crítica y general a la puesta en práctica de algunas normas, leyes, decretos y regulaciones sobre ordenamiento territorial dadas en Colombia, desde dos de los enfoques de ordenamiento territorial más discutidos en el país. Dichos enfoques están relacionados con: a) La organización político-administrativa, avances y retrasos de la legislación orgánica de ordenamiento territorial en asuntos como las competencias normativas de los entes territoriales; y b) la planificación de los usos del suelo, específicamente en la aplicación de la Ley 388 de 1997 para la formulación y adopción de los planes de ordenamiento territorial por parte de municipios y distritos colombianos. Mediante el uso de información secundaria y reflexiones personales del autor, se señalan además algunas debilidades y dificultades que ha tenido la perspectiva regional del ordenamiento territorial desde la aplicación práctica de ambos enfoques, proponiéndose finalmente unos elementos de discusión para la promoción de un ordenamiento territorial más efectivo con visión regional.

1. Una aproximación al concepto de Ordenamiento Territorial en Colombia

Los orígenes del concepto de ordenamiento territorial, su esencia, o sus antecedentes, es un tema muy amplio y tratado durante los últimos 20 años en Europa y en Latinoamérica que obviamente desbordaría los alcances de este trabajo. No obstante lo anterior, se asume como un hecho que esta noción surgió en Alemania y en Francia (Borja, 2000), asociada a intentos de política y planificación que buscaban la solución a problemas de localización industrial, mineras y de aglomeraciones urbanas, derivados de la creciente demanda de viviendas y ausencia de zonas verdes en el caso de Alemania, y a un desarrollo de la planificación centralizada para la localización de actividades económicas e infraestructuras en los años 50 en el caso de Francia (Hildenbrand, 2002, pág. 55).

Este concepto, que se acuña en Europa a mediados del Siglo XX, se empieza a entender desde allí como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política para el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, mientras que en Latinoamérica éste se ha asumido principalmente como un desarrollo de técnicas de

¹ Gustavo Adolfo Carrión Barrero, correo electrónico: gacarrion@minambiente.gov.co, carrion_gac@hotmail.com
Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la Dirección ni al Ministerio.

planificación de usos del suelo, planificación ambiental y/o planificación socioeconómica, que se desarrollaron en el continente desde la segunda mitad del siglo XX (Massiris, 2006).

Aunque no es propósito de este ensayo entrar a definir, o a proponer una nueva definición sobre ordenamiento territorial en Colombia, la revisión de múltiples estudios, y la experiencia de la aplicación práctica de ciertas normas y jurisprudencia nacional, señalan que en nuestro caso no existe una definición clara, única y precisa sobre el concepto de ordenamiento territorial, y esto explica algunas de las dificultades que ha tenido su aplicación en el país a través de leyes, políticas y regulaciones.

Algunos autores como Borja (2000), insinúan que *“este concepto está en construcción en las ciencias sociales y en la acción política, y en el país, esa condición no es la excepción”*, con lo que se sugiere que el concepto es polisémico, llegando a entenderse e interpretarse desde enfoques geográficos, económicos, urbanos, político-administrativos, ambientales y culturales.

Massiris (2005), señala que el ordenamiento territorial se concibe como una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo. Por ello, este concepto se asocia en el país a la necesidad de contar con políticas integrales de naturaleza urbana, ambiental, económica y cultural, desde una mirada territorial, es decir, se percibe como una nueva forma de intervenir en el territorio a través de políticas, planes y proyectos que va más allá de las formas tradicionales de planeación.

Así, el ordenamiento territorial se ha concebido generalmente en Colombia como un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política estatal para lograr la descentralización (Borja, 2000), por lo cual se ha asumido durante los últimos 20 años que los procesos de ordenamiento territorial y las políticas de descentralización deben ir muy articulados. De hecho, se considera que la acción del Gobierno Nacional, que se ejecuta sobre las regiones y municipios del país, tiene impactos territoriales considerables debido a los recursos y responsabilidades trasladadas a los gobiernos locales, y en la medida en que la descentralización es un instrumento para la consolidación de procesos de desarrollo local, el ordenamiento territorial se convierte en un asunto de extrema urgencia para promover el desarrollo territorial y facilitar la misma descentralización.²

Sea cual sea el enfoque de ordenamiento territorial, siempre está explícita o implícita la idea de regularizar u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio para su aprovechamiento óptimo (Massiris, 2005, pág. 15). Por ello, las nociones de ordenamiento territorial deben materializarse a través de políticas y regulaciones, ya sea para la definición de competencias territoriales, fortalecimiento de la descentralización, localización de población e infraestructuras viales, de servicios públicos, de grandes equipamientos; y/o para el desarrollo de instrumentos de gestión que permitan zonificar, restringir usos y ocupaciones en planes locales, regionales o nacionales. En el caso colombiano, la primera advertencia que se debe hacer es que el tema

² Fals (2000) sostiene que ambas políticas (ordenamiento y descentralización) son hermanas siamesas, y argumenta que *“los dineros del Estado deben tener receptáculos o contenedores bien conformados, como serían municipios reconstruidos. Solo así se evitan los despilfarros y la corrupción que ha reinado en el país”*.

no es nuevo y hoy en día son abundantes los estudios e investigaciones adelantadas alrededor del asunto.

Las aplicaciones más recientes del concepto de ordenamiento territorial en Colombia se pueden localizar en ejercicios de política nacional adelantados entre los años 50 y 70 del siglo pasado, tendientes a revisar la organización político-administrativa del país desde enfoques económicos, institucionales y ambientales³, al igual que en algunos procesos regionales que irrumpen en el panorama político nacional a finales de los años 80 y comienzos de los 90 con el fin de formular planes territoriales y definir propuestas autonómicas desde las regiones;⁴ en la formulación de políticas de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a finales del siglo pasado; y en desarrollos jurídicos recientes como el Decreto 2811 de 1974, la Ley 9 de 1989, la Constitución Nacional de 1991, y la Ley 388 de 1997, mediante los cuales se llamó la atención sobre aspectos ambientales, urbanos y políticos administrativos del ordenamiento territorial, y la planificación de los usos del suelo.

Méndez, citado en Massiris, (2005), sostiene que son sólo dos los enfoques principales de ordenamiento territorial, que engloban otros enfoques. Estos son: de planificación económica y social, atado a políticas de desarrollo económico regional y a otras políticas integrales (Hildenbrand, 2002, pág. 33); y el otro, ligado a la planificación física, asociada a los usos del suelo y a procesos urbanos, cuyo objeto principal es la coordinación de aspectos sectoriales alrededor de la planificación urbanística municipal.

En el caso colombiano, los principales enfoques de ordenamiento territorial han privilegiado nociones político-administrativas, y de planificación espacial y de usos del suelo. En el primer caso, se asocia este enfoque con la misma forma y estructura del Estado Colombiano⁵, la distribución de competencias entre la nación y sus territorios, el fortalecimiento del proceso de descentralización, y las funciones de las entidades territoriales. Estos asuntos están materializados en el Título XI de la Constitución Política y en los fallidos intentos por expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) desde el año 1991.

El segundo enfoque se orienta mucho más a la planificación espacial, asociándose permanentemente a regulaciones de usos del suelo o transformaciones físicas para dotaciones de infraestructura física y expedición de normas para el control, la gestión, el seguimiento de los usos y ocupación del territorio, o la protección y conservación de los recursos naturales. En ese sentido hace referencia a disposiciones normativas como la Ley 388 de 1997 y la Ley 99 de 1993, que se han constituido en el fundamento de muchas funciones adelantadas por

³ Se destacan entre otros, el de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC creada en 1954 bajo el concepto de “Ordenamiento y Desarrollo Integral de Cuencas”, cuyo origen proviene de la Tennessee Valley Authority –TVA–; los modelos de regionalización del país de los años 60 y 70 (informe Le Bret y otros); y la creación de los Consejos Regionales de Política Económica y Social –CORPES- en 1985, los cuales desaparecieron finalmente en el año 2001.

⁴ Dentro de los planes territoriales se pueden mencionar: Proyecto Piloto de Ordenamiento de la Sierra Nevada de Santa Marta (1993); Planes de Ordenamiento Departamental en Antioquia (1991) y el Plan de Ordenamiento de la Región Centro Sur de Caldas – Palestina, Manizales y Chinchiná (1989). En cuanto a las propuestas autonómicas, estas van desde intentos de ordenamiento regional adelantados por los departamentos del Caribe Colombiano en los años 80, hasta las propuestas de asambleas constitucionales en departamentos del sur de Colombia durante los años 90, entre otros.

⁵ El artículo 1 de la Constitución Política de 1991 señala “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

municipios y distritos del país en temas relacionados con la formulación, adopción y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, así como la obligatoriedad de formular e incorporar políticas ambientales en los planes de desarrollo.

Para los fines de este ensayo, se han tomado dos de los marcos normativos más importantes, discutidos y conocidos en el país, los cuales hacen referencia a la Legislación Orgánica de Ordenamiento Territorial, y a la formulación, adopción e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal⁶.

2. El asunto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT

Las discusiones sobre la organización del Estado han estado presentes en buena parte de la historia político-institucional de Colombia, aunque desde una perspectiva generalmente administrativa y poco consecuente con procesos reales de conformación de asentamientos humanos, localización y dinámica de las actividades económicas, relaciones de movilidad, y presión de la población sobre ecosistemas regionales.

En relación con la organización territorial y la descentralización, su discusión más reciente se da durante la década de los años 80 del siglo XX, en torno a temas como la elección popular de alcaldes, la profundización en la construcción de la democracia local, especialmente en el diseño de instrumentos autónomos para su consecución, manejo y ejecución de recursos para su desarrollo, y en la necesidad de definir un nuevo modelo de organización del Estado nacional. Muchos de estos acuerdos fueron plasmados en el Título XI de la Constitución Política Nacional de Colombia del año de 1991, en donde se abordan de forma complementaria aspectos propios de la descentralización colombiana, así como las orientaciones del proceso de ordenamiento territorial en el país. Entre otros aspectos tenemos:

- a) Los municipios se convirtieron en los responsables de la ordenación del desarrollo de su territorio.
- b) Se promovieron procesos asociativos entre los entes territoriales para la prestación de servicios.
- c) Se planteó la necesidad de conformar provincias y regiones administrativas de planificación y la importancia de fortalecer el papel de las áreas metropolitanas existentes.
- d) Se crearon las corporaciones autónomas regionales con funciones de protección y vigilancia ambiental regional, y se dio continuidad a las áreas metropolitanas.
- e) Se planteó la constitución de nuevas figuras territoriales como las entidades territoriales indígenas, al igual que la titulación colectiva de tierras para comunidades afrocolombianas.

Con el propósito de agrupar en un sólo cuerpo normativo la mayoría de estas disposiciones, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 151 la necesidad de expedir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), mediante la cual se establecerían las

⁶ Otro enfoque relacionado con los usos del suelo en Colombia se asocia al Ordenamiento Ambiental del Territorio, el cual se ha entendido desde la Ley 99 de 1993 como un proceso técnico-político, que parte de la zonificación del uso adecuado de la tierra mediante un enfoque ecosistémico, en aras de equilibrar las actividades presentes y proyectadas hacia el futuro, con las características ecológicas y socioeconómicas del territorio nacional, con el fin de prevenir y evitar nuevos conflictos ambientales, bajo un enfoque prospectivo. Este asunto desborda los alcances de este documento y debe ser objeto de otro estudio.

competencias de entidades territoriales y otras figuras de administración territorial⁷, desde un claro enfoque político-administrativo del ordenamiento territorial.

Los aspectos sobre los cuales debe legislar la LOOT se encuentran establecidos en diferentes partes de la Constitución Política, aunque los contenidos mínimos de dicho instrumento hacen referencia a:

- a) La asignación de competencias a las diferentes entidades territoriales y la distribución general de dichas competencias entre la Nación y las entidades territoriales (Constitución Política –CP- Art. 151 y 288).
- b) Requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP Art. 297).
- c) Condiciones para solicitar la conversión de una región en entidad territorial (CP Art. 307) junto con la definición de los estatutos especiales, órganos de administración, y recursos de cada región.
- d) Régimen especial de las áreas metropolitanas.
- e) Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP Art. 329)⁸.

Aunque muchos de los temas de esta legislación especial ya han sido reglamentados por otras leyes, a 17 años de expedida la Carta Política Nacional aun no se cuenta con un instrumento integral que organice, defina y señale claramente las funciones y competencias que debe ejercer cada nivel territorial, y establezca el procedimiento para crear muchas de las figuras territoriales que propone la Constitución, lo cual genera confusiones frente al papel y funciones que cada nivel territorial debe ejercer.

En los últimos años se han presentado para estudio ante el Congreso de la República más de 16 proyectos de ley, lo que equivale a casi un proyecto por año desde la promulgación de la Constitución Política de 1991. Estos proyectos se han planteado desde perspectivas muy amplias⁹, hasta visiones de contenidos y normas "mínimas" como son los recientes intentos hechos dentro del período del Gobierno de Uribe Vélez¹⁰, aunque siempre privilegiando aspectos como las funciones y competencias de los diferentes niveles territoriales.

En cuanto a los contenidos, la Corte Constitucional de la República de Colombia ha hecho algunas aclaraciones, sobre la no exigencia de que sea una sola ley la que los regule, por lo cual, la tendencia reciente del país ha sido la de hablar de "legislación orgánica de ordenamiento territorial", teniendo en cuenta que muchos temas ya han sido definidos por otras leyes. Entre otros casos ya reglamentados se tienen:

⁷ Para este artículo, la noción de figuras de administración territorial hace referencia a aquellas divisiones del territorio, diferentes a los entes territoriales definidos en el artículo 286 de la Constitución Política, que se determinan por ley para el cumplimiento de algunas funciones y servicios a cargo del Estado. Estas figuras tienen funciones administrativas o de autoridades en algunos temas pero fundamentalmente se establecen para administrar asuntos especiales. Entre otras figuras podemos mencionar: áreas metropolitanas, corporaciones autónomas regionales, asociaciones de municipios, títulos colectivos afrocolombianos y resguardos indígenas, en el marco de los fueros especiales que les da la ley.

⁸ Estos contenidos mínimos están plenamente explicados en la Sentencia 600 A de 1995, Corte Constitucional de la República de Colombia.

⁹ Uno de los proyectos más ambiciosos presentados a la fecha es el 103 de 1996, elaborado y presentado por el exministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo. Este proyecto constaba de 810 artículos, siendo el más numeroso y amplio que se haya presentado hasta el momento.

¹⁰ Proyectos de ley 24 C de 2007, y 016 Senado/2003.

- a) El régimen de las áreas metropolitanas a través de las Ley 128 de 1994.
- b) La definición de competencias de entes territoriales en temas de salud y educación, hecha mediante la Ley 715 de 2001.
- c) La reglamentación del proceso de titulación colectiva para grupos afrocolombianos mediante la ley 70 de 1993
- d) Otros temas, que si bien no son del resorte estricto de una ley orgánica, si tienen relación directa con temas de ocupación y usos del suelo y el territorio (Ver Tabla 1).

Gran parte de la dificultad de contar con un instrumento integral sobre ordenamiento territorial radica en tres problemas: Falta de voluntad política, gran número de normas sobre la materia que implica en muchas ocasiones un desconocimiento del tema, y falta de interés en la dimensión regional del ordenamiento territorial.

Sobre la voluntad política se debe decir que la expedición de esta norma recae en el Congreso de la República, siendo necesario abordar temas álgidos como la creación o supresión de figuras territoriales y entes territoriales como departamentos, municipios y distritos, por efectos de un ordenamiento territorial más eficiente. El Congreso de la República de Colombia es bicameral, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, los cuales son de elección nacional y territorial respectivamente, y en ese sentido, la LOOT puede llegar a implicar una autolimitación del Congreso, al tocar directamente circunscripciones electorales como los departamentos y la redistribución de los poderes locales regionales, algo en lo cual no estarían de acuerdo muchos congresistas al momento de votar el proyecto¹¹.

La otra dificultad es la existencia de numerosas normas con que abordan el tema, lo que ha propiciado el desconocimiento y la confusión por parte de los órganos legislativos y ejecutivos, e instituciones académicas, en torno al concepto de ordenamiento territorial. Algunas de estas normas, se pueden observar a continuación en la Tabla 1.

¹¹ Fals (1999, pág. 90) viene advirtiéndolo hace años que “Es posible que los políticos locales con intereses en los mismos sitios, se resistan a los ajustes territoriales, porque quedaría en entredicho su viejo poder”.

Tabla 1 Principales leyes colombianas con impacto en decisiones sobre ordenamiento territorial¹²

Leyes sobre planificación	Alcances
Decreto Ley 2811 de 1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
Decreto Ley 1333 de 1986	Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal
Ley 9 de 1989	Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones
Ley 3 de 1991	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones
Ley 21 de 1991	Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
Ley 70 de 1993	Mediante la cual se reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en zonas rurales ribereñas de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción
Ley 99 de 1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones
Ley 128 de 1994	Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas
Ley 134 de 1994	Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana
Ley 136 de 1994	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar organización y funcionamiento de los municipios
Ley 152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
Ley 191 de 1995	Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la ley 9a. de 1989, y la ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones
Ley 400 de 1997	Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes
Ley 507 de 1999	Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997
Ley 521 de 1999	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo sobre planificación de asentamientos humanos en los pasos de frontera entre la República de Colombia y la República del Ecuador
Ley 546 de 1999	Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan objetivos criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones
Ley 614 de 2000	Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial
Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional
Ley 675 de 2001	Por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal
Ley 708 de 2001	Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros
Ley 810 de 2002	Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones
Ley 902 de 2004	Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones
Ley 1083 de 2004	Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones
Ley 1151 de 2007	Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2006-2010
Ley 1152 de 2007	Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones

¹² En esta tabla se muestran algunas de las leyes con impacto en el ordenamiento territorial. Los decretos nacionales, que se constituyen en actos administrativos mediante los cuales el presidente del República reglamenta algunos temas de las leyes, no se muestran en esta tabla, debido a que se desbordaría el alcance de este documento.

En cuanto a la falta de interés en el nivel regional, desde la reforma descentralizadora de 1991 el país se ha centrado en el fortalecimiento del municipio, dotándolo de derechos y deberes especiales, mientras que la descentralización en su nivel regional ha sido un tema muy poco atendido, reduciéndose, básicamente a lo relacionado con delegación de algunas competencias para los departamentos, sin profundizar mucho en otras figuras regionales propuestas desde la Constitución Política de 1991. Lo que en efecto es un hecho paradójico si se tiene en cuenta que las discusiones dadas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se centraron, ante todo, en la necesidad de dar mayor peso político a las decisiones de las regiones.

Dentro de los aspectos más importantes de la división territorial está la diferenciación que hace la Constitución Política entre entes territoriales y figuras de administración territorial. Los primeros se constituyen en las bases fundamentales de la división política interna del país, con derechos y deberes constitucionales relacionados con autonomía para gobernarse por autoridades propias, ejercicio de competencias que les corresponda, administración de recursos y establecimiento de tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participación en las rentas nacionales¹³. Los segundos se refieren a divisiones administrativas territoriales diferentes a los entes territoriales, las cuales se establecen por la ley para el cumplimiento de algunas funciones y servicios a cargo del Estado (Art. 285, CP de 1991). Estas figuras tienen funciones administrativas o de autoridades en algunos temas por delegación desde la nación, y en ocasiones se establecen para administrar asuntos especiales en un nivel regional. Entre otras podemos mencionar: las corporaciones autónomas regionales, las asociaciones de municipios, los resguardos indígenas (en el marco de los fueros especiales que les da la ley), y las áreas metropolitanas.

La creación de entes territoriales como las regiones territoriales (agrupaciones de departamentos) y las provincias (agrupaciones de municipios), no han dejado de ser puras expectativas y frustraciones permanentes, mientras que figuras administrativas como las áreas metropolitanas carecen de instrumentos fuertes para hacer que muchas de sus decisiones sean acogidas por los municipios que las integran¹⁴. Otras figuras como las corporaciones autónomas regionales, con gran conocimiento de la dimensión regional del ordenamiento territorial, centran sus funciones única y exclusivamente en temáticas ambientales, en consonancia con el papel que les encomienda la Constitución y las leyes¹⁵.

¹³ Los entes territoriales establecidos por la Constitución son el departamento, municipio y distrito, y se establece que la LOOT desarrollará los mecanismos para constituir regiones, provincias y resguardos como entes territoriales.

¹⁴ De acuerdo con la ley 128 de 1994, las áreas metropolitanas “son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada”.

¹⁵ El artículo 23 de la ley 99 de 1993 define a las Corporaciones Autónomas Regionales como “entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”. Estas figuras que al momento de su creación tenían funciones de desarrollo regional, fueron transformadas con la Constitución Política de 1991, y sus funciones se limitaron exclusivamente a atender las temáticas ambientales regionales. Los temas de desarrollo regional quedan en manos de entes territoriales como el departamento y el municipio, y la injerencia de las corporaciones autónomas regionales se centra en disposiciones ambientales dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales.

En esa misma línea, la regulación de figuras administrativas regionales durante los últimos años se ha orientado hacia la delegación de funciones adicionales a los departamentos, a la promoción indirecta de instancias de articulación de políticas sectoriales con los departamentos, y a algunos acuerdos de voluntades entre diferentes niveles territoriales¹⁶.

En consecuencia, es evidente que los temas que aún faltan por reglamentar en el marco del proyecto de la LOOT se centran en aspectos propios de la escala regional (requisitos para la formación de nuevos departamentos, creación de regiones como entidades territoriales, y conformación de entidades territoriales indígenas), y por lo tanto, el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial, en sus perspectivas político-administrativa y de usos del suelo, presentan muchos obstáculos y debilidades al momento de su formulación, adopción o implementación.

Por otra parte, el énfasis dado a los proyectos de LOOT (tratamiento de temas de competencias y funciones de entes territoriales), ha dejado de lado aspectos básicos del ordenamiento como la conceptualización del acelerado proceso de urbanización que ha experimentado Colombia en los últimos años, y junto a este, la pérdida de áreas rurales y degradación de los recursos naturales por procesos de urbanización no controlada, con lo cual se han venido modificando las formas de organización territorial y la estabilidad económica entre las regiones. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

La atención a este tema regional (urbano-rural), de gran impacto en las decisiones e instrumentos de ordenamiento territorial, se ha materializado, básicamente, con políticas urbanas, políticas ambientales, estatutos de desarrollo rural, y otras normas sobre gestión del suelo, con las cuales se ha avanzado en la práctica durante los últimos años, desde una perspectiva más sectorial que territorial.

Finalmente, y junto con los criterios político-administrativos señalados atrás, la Constitución Política de 1991 definió otros principios básicos para entender la planificación de usos del suelo en el país, los cuales han servido de sustento para el desarrollo de normas como la Ley 388 de 1997. Estos principios hacen referencia a temas tales como:

- a) Se estableció que a la propiedad privada le es inherente una función social y ecológica y que por motivos de utilidad pública, el interés privado deberá ceder al interés público o social, asignándole entonces al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra (Art. 58 CP de 1991)
- b) Se permitió la intervención directa, o por delegación, del Estado en los usos del suelo (Art. 334 CP de 1991)
- c) Se instauró la participación de los municipios en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano con miras a una distribución equitativa de cargas y beneficios (Artículos 13 y 82 CP de 1991).

¹⁶ Este hecho se observa en "*Estrategias de fortalecimiento departamental*" como las formuladas en el Documento CONPES 3238 de 2003, y recientemente con la expedición de la ley 1176 de 2007, en donde se establecen competencias específicas para estos entes territoriales en cuanto a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. En cuanto a las instancias de articulación de políticas, se pueden mencionar: los comités de articulación de políticas sectoriales en los departamentos, creados mediante el decreto 1188 de 2003, los comités de integración territorial para la implementación de los POT municipales, creadas mediante la ley 614 de 2000, y los Consejos Regionales de Competitividad que operan en algunos departamentos colombianos.

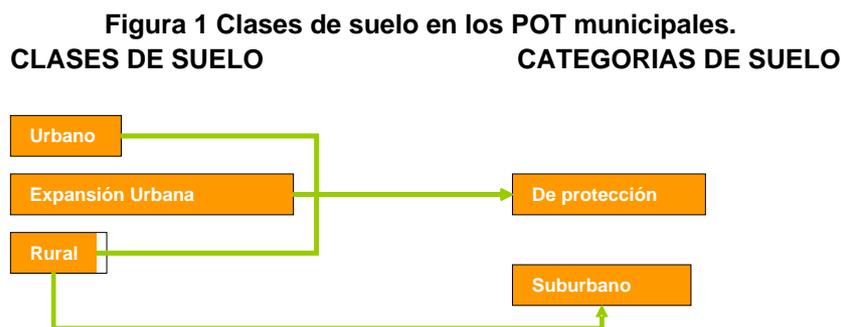
3. Los asuntos de la Ley 388 de 1997

Gran parte de las bases legales del ordenamiento en el país se encuentran en la Ley 388 de 1997, mediante la cual se estableció la obligatoriedad de formular y adoptar Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a municipios y distritos.

Teniendo en cuenta los principios constitucionales de la planificación de usos del suelo señalados atrás, la Ley 152 de 1994 creó dos figuras novedosas de planeación: El Plan de Desarrollo Municipal, que debe ser adoptado por los alcaldes municipales con el fin de definir las acciones locales en materia de desarrollo económico, social y ambiental para cada período constitucional; y el Plan de Ordenamiento Territorial, regulado más tarde por la Ley 388 de 1997, el cual representa una figura novedosa de planificación estructural y físico-espacial de la ciudad y el suelo rural, en donde se incorporan importantes instrumentos de gestión del suelo, en concordancia con algunos preceptos de la Constitución Política de 1991 (Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, 2005, pág. 103).

La Ley 388 de 1997 creó en la práctica un nuevo esquema de planeación, en el cual se relaciona el ordenamiento territorial y la planificación de los usos del suelo con las demás prácticas de planeación del municipio (MAVDT, 2005, pág. 108), lo que ha permitido en algunos casos identificar y programar con eficiencia proyectos y programas públicos, y establecer regulaciones necesarias para implementar un modelo territorial de largo plazo (de mínimo 12 años), como expresión del futuro deseable del municipio.

Los planes de ordenamiento territorial deben plantear acciones concretas relacionadas con usos, densidades y ocupaciones, a través de la clasificación del suelo municipal y la definición de instrumentos de intervención territorial municipal. En el primer caso, y como se ve en la Figura 1, se obliga a la delimitación de tres clases de suelo municipal: el suelo urbano, el suelo de expansión urbana y el suelo rural, y a ellos se agregan las categorías de: suelo suburbano, para el suelo rural; y suelo de protección para cualquiera de las otras 3 clases de suelo.



Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 30, Ley 388 de 1997

En segundo lugar, mediante los instrumentos de ordenamiento territorial se busca el cumplimiento de estrategias de ordenamiento y la ejecución de programas establecidos que permitan viabilizar e implementar el POT municipal. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estos instrumentos se clasifican en las siguientes categorías:

- a) De planificación, cuyo propósito es complementar las disposiciones del POT, a través del desarrollo de sus postulados en sectores específicos que requieren de un proceso de planificación adicional (planes parciales, actuaciones integrales y macroproyectos urbanos).
- b) De financiación, mediante los cuales se establecen fuentes de recursos y mecanismos alternativos que posibilitan la financiación de las cargas del desarrollo territorial para la implementación de los proyectos del POT (participación en plusvalía¹⁷, valorización, pagares y bonos de reforma urbana¹⁸).
- c) De gestión del suelo, con los cuales se establecen algunos mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano, o para intervenir la morfología urbana y la estructura predial con el fin de facilitar el desarrollo y financiación de proyectos (unidades de actuación urbanística, compensaciones y transferencia de derechos, reajuste de suelos, integración inmobiliaria y cooperación entre partícipes)¹⁹.
- d) De intervención, que facilitan la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones urbanísticas (enajenación voluntaria, enajenación forzosa, expropiación administrativa, expropiación judicial y derecho de preferencia), y
- e) De control urbanístico, como las licencias y las sanciones urbanísticas.

Tres argumentos con que se critica permanentemente en el país la aplicación práctica de la Ley 388 de 1997, y la formulación de los planes de ordenamiento territorial han sido la debilidad técnica de los POT formulados, el ámbito meramente municipal de esta Ley, y el énfasis urbano de los instrumentos a desarrollar en dichos Planes de Ordenamiento Territorial.

Frente a la debilidad técnica, se debe tener en cuenta que la formulación y adopción de los POT en el país es, y ha sido, un proceso de aprendizaje en la práctica, debido a la poca experiencia de las administraciones locales en temas de planificación territorial. Ello, articulado a la falta de recursos y los ajustes institucionales que se han llevado a cabo durante los últimos 15 años por la aplicación de normas de tipo fiscal para la eficiencia territorial²⁰, explicaría en parte la debilidad técnica de dichos POT, pero no sería suficiente para entender la problemática, la cual tiene que ver además con:

¹⁷ La participación en plusvalía se establece en el artículo 70 de la ley 388 de 1997 y se entiende como un beneficio al que tienen derecho a participar las entidades públicas, a causa de las acciones urbanísticas realizadas por estas, en aras de regular la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando para ello su aprovechamiento. Esta participación se debe destinar a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

¹⁸ Los pagarés y los bonos de reforma urbana tienen su origen en los artículos 99 al 105 de la ley 9 de 1989 y se constituyen en títulos de deuda pública destinados a la indemnización o pago de inmuebles adquiridos por enajenación voluntaria o expropiación, o a la financiación de varios tipos de proyectos de desarrollo urbano (remodelación urbana, reintegro y reajuste de tierras, construcción, mejoramiento y rehabilitación de viviendas de interés social, construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de redes de acueducto y alcantarillado, infraestructura urbana, planteles educativos y puestos de salud, centros de acopio, plazas de mercado y ferias, mataderos, instalaciones recreativas y deportivas, tratamiento de basuras y saneamiento ambiental), respectivamente.

¹⁹ Estos instrumentos se explican y desarrollan en los artículos 39 al 48 de la Ley 388 de 1997.

²⁰ Las principales leyes de ajuste fiscal territorial son la 550 de 1999, 617 de 2000, 715 de 2001 y 819 de 2002. Cabrera (2003) presenta un buen análisis sobre el énfasis fiscalista de la descentralización en Colombia y las implicaciones de estas normas en el ordenamiento territorial, concluyendo que *"En estas circunstancias es muy difícil para los mandatarios territoriales dar respuestas eficaces y oportunas a los requerimientos locales, por falta de instrumentos políticos y recursos."*

- a) Falta de voluntad política de los mandatarios locales para acometer acciones claras y contundentes sobre los usos del suelo municipal.
- b) Baja capacidad técnica de las consultorías que se contratan para adelantar la formulación de los POT, lo cual genera problemas serios para las administraciones locales.
- c) Falta de divulgación de resultados con las comunidades, con lo cual no se garantiza la inclusión y participación efectiva y real en este proceso de toma de decisiones.
- d) Incoherencia y desarticulación entre los POT y los Planes de Desarrollo Municipal a pesar de los mandatos legales existentes²¹.

La debilidad técnica también puede asociarse con dificultades en la aplicación de estos instrumentos en municipios con características territoriales muy diversas entre ellos. A abril del año 2008, y después de 11 años de ponerse en vigor la Ley 388 de 1997, de los 1099²² municipios y distritos con que cuenta el país, aún 9 de ellos no han adoptado su POT.

Como se puede apreciar en la Tabla 2 y en la Figura 2, muchos de los municipios que aún no cuentan con POT, están localizados en regiones donde no se requeriría pensar en figuras de planeación de usos locales, sino que las respuestas provienen de otras lógicas: ambientales, por la presencia de ecosistemas regionales especiales que obligan a la conservación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales; étnicas y culturales, por la presencia de comunidades indígenas o afrocolombianas; o lógicas asociadas a fenómenos propios del conflicto armado colombiano, por la presencia de grupos armados en su territorio. Esto implica la necesidad de buscar respuestas en la escala regional, que supere lo meramente municipal.

Tabla 2 Municipios colombianos que aún no cuentan con POT

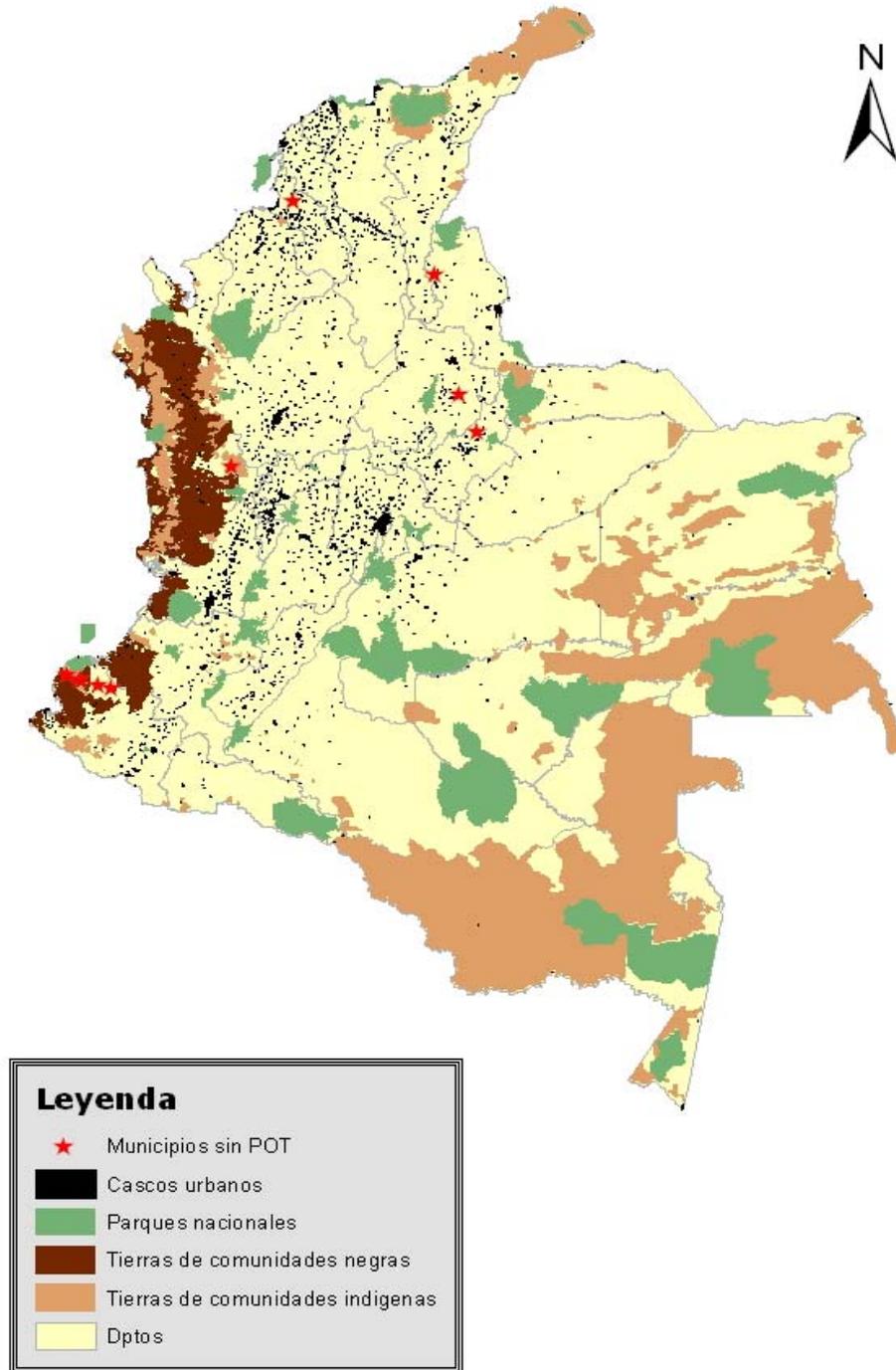
Departamento	Municipio	Observaciones
Cesar	González	Para discusión por parte del respectivo concejo municipal
Chocó	Bagadó	En proceso de formulación o en revisión por parte de la autoridad ambiental regional
Nariño	El Charco	En proceso de formulación o en revisión por parte de la autoridad ambiental regional
Nariño	Mosquera	En proceso de formulación o en revisión por parte de la autoridad ambiental regional
Nariño	Nariño	Para discusión por parte del respectivo concejo municipal
Nariño	Iscuandé	En proceso de formulación o en revisión por parte de la autoridad ambiental regional
Santander	Curití	Para discusión por parte del respectivo concejo municipal
Sucre	Colosó	En proceso de formulación o en revisión por parte de la autoridad ambiental regional
Vichada	Cumaribo	Para discusión por parte del respectivo concejo municipal

Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

²¹ El artículo 18 de la Ley 388 de 1997 señala que, mediante el Programa de Ejecución, se define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

²² Existe una controversia frente al número total de municipios del país. Se crearon 3 municipios a comienzos del año 2008, lo que implicaría tener 1102 municipios actualmente. Sin embargo, estos municipios afrontan algunas demandas de constitucionalidad, y por ello, solo para efectos de este ensayo se decidió tomar la información del Departamento Nacional de Planeación que a Abril del año 2008 hablaba de 1099 municipios.

Figura 2 Mapa de Colombia con municipios sin Plan de Ordenamiento Territorial, territorios étnicos y parques nacionales



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Con relación al segundo argumento, el hecho de que la Ley 388 se haya centrado en el nivel municipal tiene que ver con un mandato constitucional: “*Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*” (Art. 313 CP de 1991).

Con base en esta disposición, la Ley 388 de 1997 establece su propio concepto sobre el ordenamiento territorial, entendiendo a este como 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.

Este concepto, que si bien es de aplicación municipal, entraña una definición mucho más amplia y rica que supera con creces el mero alcance municipal que la Constitución le dio a la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta que la definición de acciones político-administrativas, planificación física, la disposición de instrumentos de orientación del desarrollo del territorio y regulación de la utilización, transformación y ocupación del espacio, son acciones que deben adelantarse en los diferentes niveles territoriales, independientemente de su escala.

De hecho, desde la aplicación de la misma Ley 388 se ha buscado la promoción de procesos de integración regional para el cumplimiento de estas acciones, con relativo éxito en algunos territorios del país. Entre otros ejemplos, se tienen los Comités de Integración Territorial promovidos por la Ley 614 de 2000 para municipios de un área metropolitana o de un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil habitantes, para la concertación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión de desarrollo futuro del área de influencia, al igual que otros procesos de articulación de planes de ordenamiento territorial por grupos de municipios.

No obstante lo anterior, la concepción municipalista sigue primando después de más de una década de ser promulgadas la Ley 388 de 1997 y la Constitución Política de 1991, y muchos procesos de mayor escala no se han podido desarrollar por la estrecha visión localista, por carecer de visiones territoriales consistentes, y por ausencia de normas sobre la materia, que permitan a municipios y regiones definir sus necesidades y aspiraciones comunes en materia de desarrollo territorial.

Finalmente, es cierto que la Ley 388 se originó con un énfasis muy urbano. El antecedente de política más importante que dio origen a la Ley 388 fue la política urbana “*Ciudades y Ciudadanía*”, del gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998), y la ley del suelo español, en donde se privilegiaban enfoques urbanistas del ordenamiento territorial. Es conveniente aclarar además que la Ley 388 de 1997 surgió bajo la misma tendencia en la evolución de normas sobre planificación de usos dictadas por el gobierno nacional, que desde antes de los años 80 se orientó hacia la poca participación del sector rural en los procesos de planificación.

En ese sentido, también es importante decir que la ley surgió como una propuesta de profundización y ajuste a los contenidos de la Ley 9 de 1989, que trata sobre reforma urbana²³.

Sin embargo, recientemente se han venido articulando a los POT algunos temas, que aunque no se desarrollaron a profundidad en la Ley, han surgido por necesidades prácticas derivadas de la aplicación del instrumento POT desde criterios regionales. Entre otros se tienen:

- a) La necesidad de regular el desarrollo de actividades mineras en regiones como la Sabana de Bogotá y la Jagua de Ibirico en el Departamento del Cesar debido a sus altos impactos sociales y ambientales;
- b) La regulación a la expansión de zonas urbanas en la región Andina y Caribe, sobre todo en áreas metropolitanas como Bogotá y Valle de Aburrá en Antioquia, sobre los suelos rurales y ambientales de municipios aledaños;
- c) La necesidad de incorporar en forma más eficiente la gestión del riesgo en la planificación regional y local del país, debido a constantes fenómenos como deslizamientos e inundaciones en todo el territorio nacional;
- d) La creciente preocupación por el manejo de asuntos territoriales indígenas en el marco de los fueros especiales dados por la Constitución en regiones como la Amazonía Colombiana, el Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta;
- e) La regulación a fenómenos de suburbanización asociados a la localización de viviendas campestres y a la necesidad de habilitar suelo para proyectos de vivienda de interés social en municipios aledaños a grandes áreas metropolitanas y regiones urbanas, que no dejaron suelo de este tipo en sus respectivos POT; y
- f) Otros asuntos relacionados con la protección y conservación de los recursos naturales, y de ordenamiento rural de los usos del suelo,

Todos estos asuntos han venido abriendo nuevos frentes de discusión sobre el tema, y algunos de ellos ya han sido incorporados en el desarrollo reglamentario de la misma Ley 388 de 1997. Uno de los más recientes e interesantes tiene que ver con la regulación de actividades industriales y los usos de vivienda campestre en zonas rurales de grandes regiones urbanas de Colombia, hecha a través de los Decretos nacionales 97 de 2006 y 3600 de 2007. Con estos nuevos instrumentos de ordenamiento territorial se ha propuesto la regulación de los usos y la ocupación del suelo rural establecido en los POT municipales desde un claro enfoque de política supramunicipal.

Estas regulaciones parten del reconocimiento de un fenómeno reciente que se viene dando en regiones urbanas, el cual se asocia a un fuerte proceso de suburbanización dispersa que es resultado de la ocupación progresiva de suelos rurales en municipios cercanos a áreas metropolitanas, y que tiene consecuencias en las inversiones futuras del Estado para la provisión de infraestructuras y servicios públicos. Lo que buscan estos instrumentos legales es la destinación de los suelos rurales a usos agrícolas, ganaderos, forestales, y actividades análogas, previniendo desde los mismos POT el desarrollo de actividades no compatibles con los usos "rurales"; lo mismo que la sujeción en la expedición de licencias de parcelación o construcción en suelo rural para vivienda campestre, a la delimitación precisa de estas áreas en los POT, con la definición de las normas urbanísticas que las sustentan.

²³ La Ley 388 de 1997 lleva por subtítulo "Por la cual se modifica la ley 9 de 1989 y la ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones".

4. Lo regional: el punto de encuentro entre ambos enfoques

La perspectiva regional del ordenamiento territorial, tanto en su versión de la organización político-administrativa como en la planificación de usos del suelo, que si bien fue discutida de manera especial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, no fue considerada expresamente como un objetivo de la reforma descentralizadora, con lo cual se habría fortalecido ampliamente las prácticas del ordenamiento en Colombia.

A raíz del surgimiento de algunos programas de competitividad, generación de empleo y gestión ambiental regional²⁴, y en general, del surgimiento de iniciativas regionales de los últimos 15 años, tales como asambleas constitucionales regionales, propuestas de regiones administrativas y de planificación, asociaciones de municipios, y ecorregiones regionales, entre otras, se ha buscado llenar muchos de los vacíos de la planificación y el ordenamiento territorial desde un claro enfoque regional.

La perspectiva regional de ordenamiento pasa necesariamente por el entendimiento de la configuración urbano-rural del territorio colombiano. Según la Tabla 3, Colombia cuenta con una población aproximada de 43 millones de habitantes, de la cual, cerca de 11 millones está localizada en zonas rurales y 32 millones se ubican en centros urbanos. Esto implica que alrededor del 74% de la población vive hoy en día en áreas urbanas.

Tabla 3 Población colombiana por áreas urbanas y rurales

Población Total	Población Cabecera (áreas urbanas)	Población Resto (áreas rurales)
42.888.592	31.890.892	10.997.700

Fuente: Censo General Nacional. Año 2005 - <http://www.dane.gov.co/censo/>

En otro extremo, como se observa en la Tabla 4, más de 900 municipios agrupan apenas el 38% de su población en el núcleo urbano o cabecera, pero ocupan más del 70% del territorio nacional; con características principales y condiciones de ruralidad según su POT, con grandes extensiones, con una inadecuada integración con otros municipios, preeminencia de grandes espacios ambientales estratégicos (caso de amazonía y el pacífico colombiano), o cuentan con la presencia de comunidades étnicas especiales. Por estas particularidades requieren un manejo territorial diferente a otros municipios de vocación más urbana.

²⁴ Plan Nacional de Rehabilitación, Programa de Desarrollo Rural Integrado, Plan Pacífico y las Agendas XXI para la Amazonía y el Pacífico colombiano, entre otros.

Tabla 4 Discriminación de la población municipal por áreas rurales y áreas urbanas

	Número de municipios	Población en áreas urbanas	Población en áreas rurales
Más del 90 % de la población áreas urbanas	41	19.509.084	452.012
Entre el 70 % y el 90% de la población en áreas urbanas	132	6.707.456	1.469.479
Entre el 50% y el 70% de la población en áreas urbanas	176	2.560.986	1.745.600
Menos del 50% de la población en áreas urbanas	770*	3.113.366	7.330.609

Fuente: Cálculos propios con base en el Censo General Nacional. Año 2005 - <http://www.dane.gov.co/censo/>

* Incluye 750 municipios y 20 corregimientos departamentales.

Frente a los municipios con concentración de población en pocas zonas urbanas, y de acuerdo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, este hecho ha generado algunos impactos sociales y ambientales que se han materializado en:

- a) La migración hacia grandes ciudades y la baja oferta de estas para atender la nueva población.
- b) Infraestructura precaria de servicios públicos y de gestión ambiental en ciudades intermedias.
- c) Expansiones fuera de los perímetros urbanos hacia suelos rurales y de protección ambiental.
- d) Localización de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

Esta condición regional (urbano – rural) se ha constituido entonces en un problema de gran complejidad que obliga a repensar las formas de administrar y usar el territorio, y en consecuencia, la necesidad de plantear un ordenamiento territorial que promueva procesos de integración territorial de conjuntos de ciudades o departamentos, con instrumentos de planificación adecuados y proyectados a largo plazo para los entes territoriales, y con figuras regionales novedosas para el cumplimiento de estos fines.

4.1. Propuesta de principios para la Legislación Orgánica Territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal

En los marcos conceptuales de los proyectos de LOOT y en la formulación de los POT municipales se debe dar énfasis a los procesos mencionados atrás en óptica de integración regional y desarrollo territorial, y a la necesidad de dar equilibrio en las formas de uso del suelo urbano y rural, con el fin de controlar y equilibrar las tendencias de la actual ocupación regional, y la consecuente afectación de ecosistemas estratégicos.

De otra parte, y como ya se ha dicho, los contenidos de la LOOT deben orientarse a reglamentar las materias que la Constitución Política le reservó, las cuales hacen referencia a la determinación precisa de competencias de las entidades y figuras territoriales y, en parte, a la administración de sus recursos. En este sentido, la Ley tendrá que establecer reglas estructurales para impulsar la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, y determinar las condiciones para adecuar y flexibilizar la organización político-administrativa del Estado, a través de la promoción de procesos de asociación entre las entidades territoriales²⁵.

Existen algunos asuntos de vital importancia que en perspectiva de la articulación entre competencias de entes territoriales y planificación de los usos del suelo debería promoverse dentro de la legislación orgánica territorial. Estos aspectos hacen referencia a:

- a) Promover la asociatividad y la articulación regional entre los diferentes niveles territoriales con el fin de apoyar la armonización de la planificación territorial.
- b) Fortalecer el papel del Estado como promotor de procesos asociativos para conformar alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo, competitividad y economías de escala en la organización territorial del estado. Ello implica diseñar y apoyar los mecanismos que faciliten la gestión sub-regional en desarrollo de los principios consagrados en la Ley 152 de 1994 y los determinantes del ordenamiento establecidos en la Ley 388 de 1997, al igual que la generación de mecanismos flexibles y adecuados a cada realidad territorial.
- c) Concomitante con el punto anterior, se deben fortalecer figuras regionales de planificación tales como las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las provincias y las corporaciones autónomas regionales, al igual que otras instancias de integración regional entre municipios, distritos, departamentos y territorios indígenas.
- d) Reconocer las figuras municipales como ejes muy importantes – no los únicos - para los procesos de armonización y/o integración de ciudades o conjuntos de municipios, y en este sentido, promover la formulación de acciones concertadas de ordenamiento territorial entre conjuntos de municipios y/o nuevas entidades territoriales, que puedan surgir de los procesos de armonización.
- e) Definir competencias sobre planificación de usos del suelo para entes territoriales y figuras de administración territorial diferentes al municipio, retomando así algunas disposiciones como las del artículo 7 de la Ley 388, mediante el cual ya se establecían competencias en esta materia²⁶.

En cuanto hace referencia a los efectos de la Ley 388, es conveniente resaltar que cualquier acción en los territorios colombianos debe pasar por la correspondencia con las políticas, estrategias, planes y programas formulados por los municipios en sus respectivos planes de ordenamiento. Así, el balance de casi 11 años de planificación territorial municipal, por efecto de la aplicación de la Ley 388 de 1997, señala la necesidad de “robustecer fortalezas” y

²⁵ La fase conceptual de uno de los últimos proyectos de LOOT (Proyecto de ley No. 016 de 2003 Senado, “Por la cual se Expiden Normas Orgánicas en Materia de Ordenamiento Territorial y se Dictan Otras Disposiciones”), identificó procesos clave para una ordenación adecuada del territorio colombiano: el crecimiento acelerado de los asentamientos principales del país; los efectos socioeconómicos del conflicto armado y del narcotráfico, los cuales han modificado las formas de organización territorial; la reconfiguración de la tenencia de la tierra; la insostenibilidad de ecosistemas regionales; y las distintas amenazas para una estabilidad económica de las regiones.

²⁶ El Artículo 7 de la Ley 388 de 1997 señalaba competencias en materia de ordenamiento territorial a municipios, distritos, departamentos, áreas metropolitanas y a la Nación. Estas normas fueron declaradas inconstitucionales mediante la Sentencia C 795 de 2000 de la Corte Constitucional de Colombia, no por ser secundarios, sino por ser este un tema con reserva exclusiva para la LOOT, es decir: por problemas de procedimiento.

“amortiguar debilidades” del instrumento POT, para una promoción más efectiva del desarrollo territorial. Esto implica promover entre otras cosas, procesos de armonización de la planificación territorial, desde un decidido enfoque regional, con miras a una revisión de los alcances y retos de los POT locales y regionales, a fin de concertar acciones de desarrollo regional que recojan las distintas aspiraciones y expectativas municipales y departamentales.

La mayoría de Planes de Ordenamiento Territorial entran a cumplir sus vigencias de largo plazo al finalizar el periodo de los actuales mandatarios locales²⁷, lo cual es una oportunidad interesante para el gobierno nacional y para los futuros mandatarios locales en lo relacionado con la incorporación de los principios y sugerencias expuestas en este documento.

Seguramente esta no sea la solución a todos los problemas territoriales de Colombia cuyas raíces históricas, culturales, ambientales, sociales y de conflicto son muy profundas. Aún así, este sería un pequeño paso que desde la práctica nos puede señalar rumbos en un tema en el cual ya se tienen acervos de experiencias muy importantes que permitirían trazar rumbos reales sobre algo que la constitución ya se planteaba: Colombia como un Estado regional, y por ello una normativa de planificación territorial más acorde con estos mandatos.

Conclusiones

- a) Desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia, los dos enfoques normativos de ordenamiento territorial más estudiados y debatidos en el país, han sido el político administrativo, vinculado a la definición de funciones y competencias de los niveles territoriales; y el de usos de suelo, estrechamente relacionado con la formulación, adopción e implementación de los planes de ordenamiento territorial municipales.
- b) En el caso del enfoque político administrativo, su desarrollo se ha dado gracias a la aplicación de los principios de descentralización promovidos por la misma Constitución de 1991, y a 17 años de ser expedida ésta, es evidente que aún no se cuenta con gran parte de la legislación orgánica territorial, con la cual se desarrollarían muchas de las funciones y competencias de ciertas figuras regionales.
- c) En cuanto a los planes de ordenamiento territorial, su aplicación obedece al desarrollo de la Ley 388 de 1997, donde a pesar de los avances dados durante los últimos años, se ve la necesidad de abordar temas que hagan mucho más efectiva la planificación local. Dichos temas pasan por la solución de problemáticas no abordadas originalmente en la Ley 388 de 1997 tales como: procesos de ocupación de suelos rurales, e impulso a mecanismos de articulación entre diferentes planes de ordenamiento territorial de una misma región.
- d) Frente a lo anterior, y desde el reconocimiento de los errores y aciertos dados en la práctica durante estos años, es necesario empezar a proponer puentes de articulación entre los dos enfoques de ordenamiento territorial, los cuales, como se planteó aquí, pasan por el entendimiento de las lógicas de ocupación regional (urbano - rurales) del país, la promoción efectiva y real de la planificación regional y por el fortalecimiento de figuras, instrumentos y mecanismos que favorezcan el ordenamiento con una visión regional.

²⁷ Los actuales alcaldes municipales cumplen su periodo constitucional el 31 de diciembre del año 2011.

Bibliografía.

Borja, Miguel. *Estado Sociedad y Ordenamiento Territorial*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI – CEREC. Bogotá, 2000.

Cabrera Saavedra, Carlos Augusto. *Las leyes de saneamiento fiscal y sus efectos sobre la descentralización*. EN: Becker, Alejandro et al. *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá, FESCOL, octubre de 2003.

Fals Borda, Orlando. *Acción y Espacio*. Bogotá, 2000.

Fals Borda, Orlando. *Guía práctica del Ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos*. En: IEPRI- Universidad Nacional de Colombia. Revista Análisis Político número 36 enero – Bogota, abril de 1999.

Hildenbrand Scheid, Andreas. *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Colección Kora. Universidad de Salamanca. España, 2002.

Massiris Cabeza, Ángel. *Fundamentos Conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Año 2005.

Massiris Cabeza, Ángel. *Políticas Latinoamericanas de Ordenamiento Territorial: Realidad y Desafíos*. Tunja – Colombia UPTC. Año 2006.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)– Escuela Superior de Administración Pública – FEDEVIVIENDA – ONU – Hábitat Colombia. *Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad*. Bogotá – Colombia. Produmedios. Diciembre de 2005.

Legislación Colombiana Consultada

Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 3600 de 2007*, por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.

Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 97 de 2006*, por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones.

República de Colombia, Congreso de la República. *Constitución Política de Colombia de 1991*.

República de Colombia, Congreso de la República. *Ley 1176 de 2007*, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia, Congreso de la República. *Ley 128 de 1994*, por la cual se expide la ley orgánica de las Áreas Metropolitanas.

República de Colombia, Congreso de la República. *Ley 152 de 1994*, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

República de Colombia, Congreso de la República. *Ley 388 de 1997*, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia, Congreso de la República. *Ley 614 de 2000*, por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.

República de Colombia, Congreso de la República. *Ley 9 de 1989*, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia, Congreso de la República. *Ley 99 de 1993*, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia, Congreso de la República. *Proyecto de Ley No. 016 de 2003*, por la cual se Expiden Normas Orgánicas en Materia de Ordenamiento Territorial y se Dictan Otras Disposiciones.

República de Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social. *Documento CONPES 3238 de 2003*, Estrategias para el fortalecimiento departamental.

Recursos de internet consultados

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Censo General Nacional. Año 2005. Recuperado Enero 12 de 2008 de <http://www.dane.gov.co/censo/>.

