

EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL Y LA CULTURA DEL ORDENAMIENTO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

JOSÉ OSWALDO ESPINOSA CUERVO
HERNANDO GONZÁLEZ MURILLO*

Colombia es un país de imaginación, de rebusque, de altibajos y bandazos, de contrastes. Así como un país de violencia, de corrupción y desigualdades, donde las irracionalidades individuales ahogan la racionalidad colectiva.

El Almendrón¹

Introducción

El ordenamiento territorial reviste importancia porque la actual división político administrativa del país, expresada en cantidad y formas de organización funcional de las entidades territoriales, presenta dificultades para promover el desarrollo integral del país, la paz y la gobernabilidad territorial. La descentralización ha fortalecido las instancias locales y regionales, pero aún se requiere acompañarla, potenciarla y acompañarla con instrumentos de ordenamiento territorial para profundizar el proceso y consolidar la autonomía y la unidad nacional, partiendo del reconocimiento de la diversidad étnica, cultu-

ral, ambiental y la heterogeneidad de las entidades territoriales, las regiones y del país.

La nueva organización territorial con la Constitución de 1991, representa un cambio cualitativo y cuantitativo respecto a la Carta de 1886. Colombia podría pasar gradualmente, de acuerdo con las posibilidades económicas, fiscales, institucionales y políticas, de tres niveles de gobierno (nacional, seccional, agrupados en departamentos, intendencias y comisarías y un nivel local con municipios y distritos) a seis niveles de gobierno (nacional, regional, departamental, provincial, entidades indígenas, local (municipios y distritos) y cualitativamente el país trasciende de un régimen centralista y presidencialista a uno descentralizado con autonomía en sus entidades territoriales y gobiernos locales de elección directa.

La Constitución Política que nos rige prevé importantes alternativas de organización territorial, que es urgente analizar, debatir e implementar considerando las actuales condiciones de desarrollo, sus tendencias y un proyecto estratégico nacional a 20 años que permitirá responder a la pregunta: ¿Qué tipo de ordenamiento territorial requiere el país para su desarrollo y la convivencia ciudadana?

* Asesores UDT-DNP.
Para dónde va Colombia?, compilación y análisis, Hernando Gómez Buendía, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1999

Marco institucional y legal del ordenamiento territorial

Con el proceso de descentralización iniciado a mediados de la década de 1980, la Constitución Política de 1991, el funcionamiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial (1991-1994), la formulación de 9 proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (siete presentados en los gobiernos anteriores, sin aprobación, y otros dos últimos, uno de ellos radicado y el otro, el de la Comisión Intersectorial creada mediante Decreto 797 de 1999, se encuentra en discusión y ajustes, antes de radicarlo en el Congreso para contar con el respaldo y el consenso social y político que no han tenido las otras iniciativas), la puesta en marcha de la Ley 388 de 1997 de desarrollo territorial para promover el ordenamiento en los municipios y departamentos principalmente. La Ley 152 de 1994 o Ley del Plan de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación, la Ley 60 de 1994 sobre competencias y recursos, las leyes sectoriales de salud, educación, servicios públicos, entre otras, y la Ley 136 de 1994 sobre régimen municipal se completa el marco institucional y legal del ordenamiento territorial en Colombia.

El marco institucional y legal está constituido por más de 60 leyes, desarrolladas a partir de la Constitución Política de 1991. El Estado ha avanzado hacia una legislación de reordenamiento territorial disperso y desarticulado, por la ausencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que armonice el desarrollo legislativo y acompañe el proceso de descentralización.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es una de las cuatro leyes más importantes que establece la Constitución Política de Colombia. Se trata de una norma de mínimos que orienta el desarrollo de leyes ordinarias, sobre regímenes de las entidades territoriales y sectoriales.

La LOOT podría contribuir a la solución de los problemas principales del ordenamiento territorial, como son: los desequilibrios territoriales socioeconómicos en aumento, el desconocimiento de la heterogeneidad regional y diversidad étnica y cultural, el conflicto de competencias entre sectores y entidades territoriales y niveles de gobierno, fragmentación de procesos regionales y subregionales, inadecuado manejo del territorio, acciones estatales sin referente territorial, pérdida de gobernabilidad, limitados instrumentos y espacios de concertación de políticas para el desarrollo territorial, entre otros.

El ordenamiento territorial del país es un asunto de elevada complejidad que en sentido estricto afecta prácticamente a todas las esferas de actividad de la Nación y de sus entidades territoriales. Por esta razón, el gobierno nacional establece la necesidad de definir una estrategia participativa y de búsqueda de consenso para la formulación del proyecto y que éste cuente con el respaldo nacional y regional suficiente para su aceptación, en el entendido de que por tratarse de una Ley Orgánica se requiere para su aprobación, la mayoría

• La descentralización ha fortalecido las instancias locales y regionales, pero aún se requiere acompañarla, potenciarla y acompañarla con instrumentos de ordenamiento territorial para profundizar el proceso y consolidar la autonomía y la unidad nacional •

absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.

En este sentido, con base en la Ley 508 de 1999, "Plan Nacional de Desarrollo", y el Decreto 797 del 6 de mayo de 1999, se creó la Comisión Intersectorial para la redacción del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, con la participación del Congreso, el Gobierno, las minorías étnicas, los representantes de municipios y departamentos, el Consejo Nacional de Planeación, y de varias organizaciones no gubernamentales, la cual trabajó durante los meses de julio a noviembre de 1999 en la formulación de la propuesta.

Proceso de formulación del proyecto

El proyecto es el resultado de un proceso de consensos, de profundos debates sobre los complejos temas de la LOOT. Inicialmente, la Comisión se subdividió en cinco subcomisiones de trabajo para el estudio de los siguientes temas: (1) legislación internacional; (2) normas nacionales sobre competencias; (3) jurisprudencia constitucional; (4) recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, y (5) proyectos de ordenamiento territorial presentados a la consideración del Congreso.

Del análisis de las subcomisiones surgieron por consenso seis temas que debería tratar la Ley: (1) aspectos generales, (2) organización político administrativa, (3) ordenamiento territorial, (4) cultura del ordenamiento, (5) organización institucional para el ordenamiento y (6) geopolítica y fronteras. Sobre esta base se elaboró un índice de articulado para orientar la formulación de la ley en una mesa de trabajo con funcionarios de distintos organismos y entidades gubernamentales.

En la etapa final, se convino crear tres subcomisiones para presentar a la plenaria de la Comisión Intersectorial los artículos que elaborara con destino al proyecto de ley, así: una del nivel nacional, otra de los departamentos y municipios y otra de los grupos étnicos y las organizaciones no gubernamentales, ONG. Durante las últimas dos semanas del mes de octubre de 1999 representantes de estas subcomisiones, la Unidad de Desarrollo Territorial del DNP y la Dirección de Entidades Territoriales del Ministerio del Interior trabajaron en la redacción del proyecto de LOOT.

El proyecto de la Comisión Intersectorial es un punto de partida para ser enriquecido a través de foros y consultas en las regiones, con participación de los diferentes sectores de la sociedad, especialmente el académico, en los próximos meses. Una vez sea discutido y ajustado el proyecto será radicado en el Congreso de la República para su trámite legislativo normal.

Proyecto de la Comisión Intersectorial

En el proyecto de la Comisión Intersectorial, el ordenamiento territorial se concibe como una política de Estado, que es, a la vez, un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva orientados a propiciar una adecuada organización político administrativa del país y el desarrollo armónico de las regiones. Y cuya finalidad es promover el equilibrio, la solidaridad y la complementariedad entre la Nación y las entidades y divisiones territoriales, adecuando el régimen político administrativo para promover el desarrollo, regulando la transformación, ocupación y uso del territorio, de acuerdo con estrategias de desarrollo social, económico y ambiental, y el respeto a la diversidad étnica y cultural.

El ordenamiento territorial es la expresión espacial de las interrelaciones de la sociedad con su habitat, particularmente derivadas de las prácticas socioculturales y de los modelos de producción que requieren de la intervención del Estado a través de sus entidades y divisiones territoriales y de instrumentos de planificación y ordenamiento, como de políticas y normas para orientar el desarrollo sostenible del territorio y de la economía.

La intervención, regulación u orientación del Estado idealmente debe estar soportada en un proyecto estratégico colectivo de país que se inserte favorablemente en el contexto de la globalización y combine la visión prospectiva de desarrollo territorial con el re-ordenamiento político administrativo.

Colombia es un país de regiones diversas y heterogéneas debido no solamente a su geografía natural sino humana, que se manifiesta a través de las diferentes formas socioeconómicas y culturales de apropiación e identificación de sus habitantes con el territorio. El país y las regiones son organismos vivos que están en un proceso de construcción dinámica, los cuales a su vez están inmersos en el proceso de la globalización e internacionalización de la economía. La inserción en el mercado mundial de una manera positiva o negativa depende de la capacidad de adaptación y preparación de las regiones y del país para aprovechar las oportunidades y reducir o mitigar los riesgos de una economía de mercado mundial.

• El proyecto de LOOT supera la tradicional concepción del ordenamiento territorial como instrumento de regulación, exclusivamente en la organización político-administrativa, y trasciende hacia la concepción del ordenamiento territorial como herramienta de cambio, con visión prospectiva •

La concepción del ordenamiento territorial como un proceso dinámico en el tiempo, flexible en su organización político-administrativa y de construcción social o societal implicó en el proyecto reconocer los siguientes principios generales: (1) unidad nacional; (2) desarrollo sostenible; (3) equilibrio territorial; (4) solidaridad de las entidades territoriales; (5) pluralismo y diversidad; (6) equidad; (7) participación; (8) entidades fundamentales político-administrativas; (9) autonomía y (10) descentralización.

El proyecto de LOOT supera la tradicional concepción del ordenamiento territorial como instrumento de regulación, exclusivamente en la organización político-administrativa, y trasciende hacia la concepción del ordenamiento territorial como herramienta de cambio, con visión prospectiva, procurando el desarrollo territorial a partir de espacios comunes y afines cultural, geográfica y económicamente.

Asimismo, el proyecto presenta alternativas flexibles de organización compatibles con los límites territoriales actuales de los departamentos y municipios, reconociendo y promoviendo las nuevas realidades territoriales y poblacionales que están en proceso de construcción y consolidación.

El problema principal del reordenamiento territorial no es el cambio de la división político-administrativa, el énfasis está en consolidar las entidades territoriales actuales para que sean viables, definitivas

...mente las competencias entre entidades y niveles, y crear las condiciones económicas, sociales e institucionales para que las nuevas entidades territoriales que se creen se conviertan en alternativas que complementen el actual régimen político-administrativo. La nueva estructura deberá ser funcional y contener los elementos generales que permitan a las diversas organizaciones territoriales acomodarse gradualmente ante los objetivos globales de desarrollo y atender las heterogeneidades regionales.

En este sentido, por ejemplo, el proyecto autoriza la creación de *áreas de desarrollo territorial*, como alternativas flexibles de organización para promover procesos de desarrollo asociativos y concertados alrededor de proyectos estructurales de propósito común y elementos estratégicos de cohesión social.

El proyecto contiene, además de los elementos de rigor señalados en la Constitución Política sobre entidades territoriales y divisiones administrativas, los siguientes aspectos generales, que son novedosos respecto a los anteriores proyectos de ley:

- Se adoptó la tesis de la Corte Constitucional contenida en su Sentencia 600A/95 sobre la Ley 60 de 1993, conforme a la cual considera que "es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria pueda asignar competencias específicas".

Lo anterior implica que en el proyecto se consideran unas leyes de base o básicas a las cuales deben sujetarse las entidades territoriales al hacer uso de su autonomía y de la descentralización.

En virtud de estas normas, las entidades territoriales tienen capacidad casi plena para resolver autónomamente los temas que les son propios, con excep-

ción de los que según la Constitución Política, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y las leyes ordinarias constitucionalmente habilitadas para ello, correspondan a la Nación.

- Se abre la posibilidad de que las provincias, especialmente, y las regiones administrativas y de planificación se conviertan en entidades territoriales. En todo caso, se procuró diseñar estas entidades territoriales de forma que no impliquen mayor gasto para las finanzas nacionales o que éste sea el mínimo posible.

- Se contempla la creación de entidades territoriales indígenas una vez se tenga el concepto favorable del Consejo Superior de Ordenamiento Territorial, sobre la base de un estudio elaborado conjuntamente con las autoridades indígenas, así como una consulta popular.

- Se dispone la posibilidad de creación de las *áreas de desarrollo territorial* como personas jurídicas de derecho público que expresan alternativas flexibles de organización territorial para la promoción del desarrollo, a partir de un proyecto estratégico y estructurante de propósito común elaborado de acuerdo con fenómenos específicos de carácter económico, urbano-regionales, sociales y ambientales, entre otros factores.

- Se establece la elaboración de un Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial, PENOT, a largo plazo, el cual servirá de base para los futuros planes nacionales de desarrollo. El PENOT contendrá una visión concertada con las regiones y sectores sobre el país que queremos construir a 20 años. Por sus características estratégicas señalará el norte del proceso de ordenamiento nacional y regional guiado por el Consejo Superior de Ordenamiento Territorial.

– Se prevé un Sistema Institucional para el Ordenamiento Territorial, SIOT, cuyas instancias superiores serán el Consejo Superior de Ordenamiento Territorial, la Comisión Técnica de Ordenamiento Territorial y la Red de Apoyo Institucional para el Ordenamiento.

– El comité técnico estará integrado por los funcionarios asignados por los miembros del comité superior de ordenamiento territorial y la secretaría técnica estará a cargo del Sistema Nacional de Planeación.

– Se proponen como instrumentos la conformación de un Fondo de Compensación Territorial, un programa de pedagogía para el ordenamiento territorial y un programa de fortalecimiento institucional.

La importancia de la cultura del ordenamiento en el desarrollo territorial

Al considerar el ordenamiento como un proceso de construcción social participativo, dinámico y flexible es preciso promover *una cultura territorial*, en términos de generar cambios de actitudes y valores en todos los niveles de las instituciones del Estado y en la sociedad en general.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial prevé mecanismos e instrumentos orientados a actualizar y capacitar a representantes de instituciones públicas, privadas, académicas y de organizaciones no gubernamentales, en áreas estratégicas del ordenamiento territorial, con la finalidad de propiciar una cultura ciudadana e institucional que comprenda y se apropie del espacio geográfico, la ordenación del territorio como una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo desde una perspectiva holística, de largo plazo, descentralista, democrática y participativa.

Por territorio se entiende un espacio geográfico calificado por una pertenencia jurídica, es decir, por un espacio político donde se ejerce la autoridad del

Estado, ya sea por una entidad territorial o del nivel nacional. La territorialidad corresponde a la apropiación o relación que el hombre y la sociedad establecen con el espacio territorial.

Para Colombia es de particular importancia tanto para el Estado como para la sociedad la apropiación del territorio y la búsqueda de su desarrollo socioeconómico en armonía con el medio ambiente, las tradiciones históricas y culturales y una visión prospectiva. La organización del territorio nos debe llevar a pensar y actuar en el largo plazo, es decir en el país que queremos en los próximos 20 años.

El ordenamiento territorial es uno de los medios para promover una apropiada organización político-administrativa del Estado y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, con la finalidad de lograr un mejor nivel de vida de la población, de una forma sostenible, conservando las riquezas naturales y ambientales que posee el territorio colombiano y el planeta en general, para el desarrollo de las actuales generaciones y futuras.

Desde el punto de vista del desarrollo físico-territorial, la intervención gubernamental tiene como antecedente la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989), que fue ajustada recientemente y complementada atendiendo lo establecido en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, Ley del Plan de Desarrollo, sobre la complementación de los planes municipales de desarrollo con un plan de ordenamiento territorial. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Desarrollo, impulsó la Ley de Desarrollo Territorial que tiene como fin incorporar la dimensión espacial en los planes de desarrollo; dicha ley establece que los municipios deben elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial.

Gradualmente los municipios y departamentos se están introduciendo conscientemente en análisis y definiciones sobre los contextos regionales del desarrollo municipal, los escenarios prospectivos de desarrollo territorial, las relaciones intermunicipales, con los departamentos y la nación, y la identificación de asuntos territoriales de interés común, lo cual coloca a las organizaciones locales y departamentales ante la necesidad de revisar su propia organización político-administrativa y de buscar alternativas para integrarse y asociar esfuerzos con los otros niveles territoriales, procurando alcanzar el proyecto colectivo de desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad.

El proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial está introduciendo gradualmente la cultura de la espacialización del desarrollo y está creando mayor conciencia sobre las interrelaciones de la sociedad con el territorio. Esto se considera como un ingrediente fundamental, para que a partir de las propias organizaciones locales se cuente con criterios objetivos para la reorganización político-administrativa.

La pedagogía y la cultura del ordenamiento conducen a generar un cambio de actitudes y valores institucionales y sociales para promover el desarrollo territorial, en los aspectos económicos, sociales y ambientales, a fin de convertir a Colombia y sus regiones en un país competitivo mundialmente, en un país con identidad, en un país con apropiación de su territorio² y de su nacionalidad.

• El proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial está introduciendo gradualmente la cultura de la espacialización del desarrollo y está creando mayor conciencia sobre las interrelaciones de la sociedad con el territorio •

En este sentido, el proyecto promueve una cultura del ordenamiento para el cambio de un modelo de Estado benefactor y asistencialista a un modelo de Estado promotor del desarrollo nacional y regional basado en un modelo competitivo y autónomo, con capacidad de desarrollar niveles de solidaridad entre regiones, como un medio para compensar los desequilibrios regionales o desarrollos desiguales.

Como el ordenamiento también es un proceso dinámico, gradual, flexible, participativo, democrático, de consenso y negociación, de construcción de una visión prospectiva y colectiva, la cultura debe incidir para crear destrezas y habilidades para orientar el proceso y participar como entidades y como sociedad. La cultura de la participación y la asociación debe ser potenciada para crear sinergias³ y desarrollos colectivos.

La educación, la ciencia y tecnología deberían estar al servicio del ordenamiento territorial para aumentar la capacidad local, regional, nacional, con el fin de ser un país fuerte y competitivo, basado en el

2. El territorio se concibe como una noción material y de espacio geográfico en donde se establecen relaciones esenciales entre lo político, lo social y lo natural (Gottmann J., 1973).
3. Sinergia es la capacidad social o societal de promover acciones en conjunto dirigidas a fines de la colectividad y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto social que es mayor que la suma de las individualidades. Sergio Boisier. *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*.

desarrollo económico, social y ambiental de sus regiones y en el aumento de sus capitales físicos, cognoscitivos, simbólicos, culturales, institucionales, sociales, cívicos y humanos. En otras palabras, la cultura del ordenamiento deberá servir para que la sociedad organizada oriente el desarrollo bajo una estrategia integrada para consolidar las regiones y el país, con identidad nacional, y el reconocimiento de su diversidad regional que lo hace característico de otros países, en el marco de la globalización, con una visión competitiva de largo plazo.

Asimismo, la cultura del ordenamiento deberá despertar actitudes y valores de participación y asociación entre entidades territoriales que permitan la construcción y gestión de regiones sub y supranacionales, en el contexto de la globalización y la descentralización. Así como la internacionalización activa de la región y la suscripción de acuerdos y alianzas interregionales (nacionales, fronterizas y multinacionales) como expresión de un nuevo regionalismo transnacional.

En resumen la cultura del ordenamiento debería generar:

1. Un aumento en la *capacidad técnica* de las entidades del Estado y las fuerzas dinámicas sociales, culturales, ambientales y políticas para establecer escenarios de desarrollo (prospectiva), donde Colombia se inserte con éxito en el contexto internacional y el proceso de globalización, sobre la base de reconocer y potenciar sus regiones y sus recursos representados

• El ordenamiento territorial es concebido como un proceso dinámico de construcción colectiva, dotado con un cuerpo institucional de carácter estatal que lo orienta, lo coordina, le hace seguimiento y lo ajusta para que su desenvolvimiento sea acompasado y armónico •

en sus capitales físicos, cognoscitivos, simbólicos, culturales, institucionales, sociales, cívicos y humanos.

2. Generar mayor *capacidad de gestión* de los niveles de gobierno para potenciar el desarrollo endógeno de regiones en armonía con las demandas en la economía mundial y los escenarios previstos y concertados como nación en el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial. Las entidades territoriales deberán ser gerentes de su propio desarrollo, generando una base económica, social y ambiental sólida.

3. Propiciar una *cultura asociativa de solidaridad y cooperación* entre las entidades territoriales y los actores regionales para consolidar regiones con objetivos comunes de desarrollo y un clima social favorable, con identidad y sentido de pertenencia que permita compensar los desequilibrios regionales. Es decir, lo que se busca es aumentar el capital social con cohesión y conciencia colectiva para que la sociedad haga parte de la solución.

4. Promover *la solidaridad y las alianzas estratégicas* entre regiones a través de desarrollar proyectos de integración, desarrollo, conservación ambiental y manejo integral de los recursos naturales, entre otros, mediante figuras como las áreas de desarrollo territorial para consolidar las regiones, subregiones y entidades territoriales de una manera gradual y competitiva.

5. Generar cambios de valores y actitudes para propiciar la participación social en las decisiones que afectan su territorio y su desarrollo, con criterios fundamentados en el conocimiento y en el respeto de los derechos humanos y del ambiente. La ética por lo público y la transparencia de las decisiones son condiciones básicas, sin las cuales, los procesos de ordenamiento no se pueden dar.

6. Adicionalmente, es preciso contemplar el papel de la academia y los institutos de investigación que juegan un papel importante para consolidar la cultura del ordenamiento, el desarrollo técnico y científico, y el desarrollo regional y nacional como un país competitivo en un clima de convivencia pacífica.

Por último, cabe destacar que el proyecto de IOOT es estratégico para consolidar la descentraliza-

ción, promover el desarrollo sostenible y establecer las bases para que los colombianos nos organicemos en un modelo donde podamos vivir juntos, en paz y nos sintamos a gusto.

En resumen, el ordenamiento territorial es concebido como un proceso dinámico de construcción colectiva, dotado con un cuerpo institucional de carácter estatal que lo orienta, lo coordina, le hace seguimiento y lo ajusta para que su desenvolvimiento sea acompasado y armónico. Asimismo cuenta con una serie de instrumentos y mecanismos como: el Proyecto Estratégico Nacional, programas de pedagogía y fortalecimiento institucional, entre otros, para organizar las entidades territoriales y sus competencias, complementado las políticas de descentralización y los ajustes de las leyes sectoriales o la propuesta de nuevas leyes que propongan el desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.