

**Los efectos en el Ordenamiento Territorial a partir de la expedición de la Ley Orgánica  
1454 del año 2011 y sus impactos directos en el territorio nacional.**

**Presentado por:**

Oscar Samir Martínez Peña

**Trabajo de grado dirigido por:**

Prof. Claudia Garay

**Para optar título de:**

Especialista en Derecho Administrativo

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**

Facultad de Derecho

Bogotá D. C., 2016

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción	pp. 3
1. La Constitución de 1991 y el Ordenamiento Territorial	pp. 6
2. Principios fundamentales al ordenamiento territorial consagrados en la ley 1454	pp. 11
3. Críticas y avances de la LOOT 1454 de 2011	pp. 16
4. Conclusiones	pp. 20
5. Bibliografía	pp. 21

**Los efectos en el Ordenamiento Territorial a partir de la expedición de la Ley Orgánica  
1454 del año 2011 y sus impactos directos en el territorio nacional\***

**Oscar Samir Martínez Peña**

**osmpe\_85@hotmail.com**

**Resumen**

El objetivo de la presente investigación es revisar cuáles han sido los antecedentes legislativos posteriores a la Constitución de 1991 en materia de Ordenamiento Territorial en Colombia, luego se describirán los principales principios que sirven de fundamento al ordenamiento territorial consagrados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 (LOOT) y los pronunciamientos sobre los mismos dictados por la Corte Constitucional, finalmente se realizará un análisis de las principales críticas y avances de esta nueva ley materia del ordenamiento del territorio, posteriormente se expondrán las conclusiones de la investigación

**Abstract**

The objective of this research is to scrutinize what were subsequent to the Constitution of 1991 on Land Management in Colombia legislative history, then the main principles that underlie the land use enshrined in law 1454 be reviewed, finally perform a analysis of the main criticisms and advances in this new field of land management law.

**Palabras clave:**

**Ordenamiento Territorial:** Tema relativo a la forma como se distribuye espacialmente las competencias, recursos y estructuras administrativas de las subdivisiones subnacionales que determinan la forma de un Estado, **Ley Orgánica**, Son leyes de carácter especial, regulan temas

---

\* Ensayo para optar el título de Especialista en Derecho Administrativo de la UMNG

concretos, entre otros la asignación de competencias a las entidades territoriales, **Descentralización, Autonomía** como principios.

## INTRODUCCION

El interés por consolidar un modelo integral de Ordenamiento Territorial configuró durante más de dos décadas un escenario de debate académico y jurídico en disputa, por cuenta de los intereses políticos y económicos que entrañaba esta problemática en los distintos entes territoriales, y que sólo pudo superarse con la Unidad Nacional santista. Sin embargo, la eficacia del nuevo modelo cristalizado en la Ley 1454 de 2011 dependerá en gran medida de los incentivos que se promuevan y de las estrategias de implementación que se efectúen en los siguientes años.

El ordenamiento territorial en Colombia ha sido un tema de debate constante, tanto académico como legislativo y político, sin embargo su consolidación en una ley orgánica que demarcara este asunto de manera precisa y concreta, y que brindara las herramientas para su puesta definitiva en marcha no resultó ser un tarea fácil para los gobiernos del nivel central, departamental ni municipal, es esta una de las razones para revisar los acontecimientos históricos recientes desde la constitución de 1991 hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica 1454 de 2011, que brinde una visión al lector del porqué un tema de gran importancia para el Estado colombiano no se pudo concretar sino mucho tiempo después de que la misma Constitución de 1991 ordenó la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial en procura de consolidar un modelo capaz de garantizar un desarrollo equilibrado y justo de las distintas regiones, en especial las más pobres y marginales, sin obstaculizar el progreso de las más ricas” (COT, 1992).

Con la expedición de la ley 1454 de 2011 finalmente se erige la columna vertebral del Ordenamiento Territorial en Colombia, sin embargo es necesario analizar sus impactos dentro del ordenamiento jurídico y los alcances sobre el proyecto de nación que se pretende con esta ley.

Este trabajo contempla esencialmente dos momentos pragmáticos, el primero de ellos estudiado desde una perspectiva histórica reciente, esto es un recuento del tratamiento que ha recibido el ordenamiento territorial en nuestro país desde la constitución de 1991 hasta antes de la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial 1454 de 2011, y el segundo abordado desde la misma expedición de la mencionada ley y sus instrumentos de aplicación, eficiencia y eficacia.

Revisando los antecedentes históricos tanto jurídicos como políticos, se puede indicar de manera hipotética que la expedición de la ley 1454 marcó un hito normativo que permitió sentar las bases para el desarrollo ordenado del país a largo plazo, revisaremos cuáles han sido los antecedentes legislativos posteriores a la Constitución de 1991 en materia de Ordenamiento Territorial en Colombia, luego se describirán los principales principios que sirven de fundamento al ordenamiento territorial consagrados en la ley 1454 y los pronunciamientos sobre los mismos dictados por la Corte Constitucional, finalmente se realizará un análisis de las principales críticas y avances de esta nueva ley materia del ordenamiento del territorio, terminaré con la conclusiones que se puedan extraer de la presente investigación.

## **La Constitución de 1991 y el Ordenamiento Territorial**

Sobre Ordenamiento Territorial en Colombia su debate ha sido abordado por una variedad amplia de autores como Orlando Fals Borda, Massiris, Borja, Restrepo, entre otros, con el objetivo de delimitar los antecedentes y los aportes en la materia, lo anterior con el propósito de aportar desde distintos campos a la experiencia nacional. Sin embargo, el debate más complejo y serio sobre el ordenamiento territorial se discutió al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, como un debate de importancia nacional, cuya máxima preocupación consistió en definir una hoja de ruta, así como plantear la necesidad de consolidar un modelo capaz de garantizar “un desarrollo equilibrado y justo de las distintas regiones, en especial las más pobres y marginales, sin obstaculizar el progreso de las más ricas” (COT, 1992).

Gracias a la diversidad académica, política y social de los constituyentes y la necesidad de replantear estos temas, se evitó caer en un debate reducido a algunos problemas especiales, para plantear la importancia de analizar la escenarios para la creación y apropiación del espacio por parte de los grupos sociales con sus propias culturas y organización social, y con la estructura general y la forma, administración, recursos, competencias y planeación del Estado (Borja, 1996). La Asamblea Constituyente de 1991, órgano que tuvo origen en el llamado constituyente primario y en el desarrollo de principios democráticos y de soberanía popular, fue el escenario de diversos debates entorno de la orientación que se le debería dar el Estado Nacional en materia de modelo territorial. (Estupiñan, Liliana, 2007)

La Constitución de 1991 se adopta como un intento por construir un modelo heterodoxo entre una república unitaria que reconoce la autonomía regional de departamentos y municipios por la vía de la transferencia de funciones y recursos económicos a los entes territoriales; y que apunta a disminuir los desequilibrios económicos entre las regiones (Riveros, cit. COT, 1992).

Con este fin, la Constitución debió incorporar con un artículo transitorio que facilitara los procesos de cambio entre el anterior régimen centralista, heredado de la Regeneración y la nueva fórmula constitucional nacida de la Asamblea Nacional Constituyente. Es así como el artículo 38 se convirtió en el eje principal para pensar el ordenamiento como una problemática nacional, puesto que en éste estableció que el Gobierno debía estar al frente para la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial en un plazo de 6 meses, y por un término de 3 años, con el objetivo de realizar los estudios y formular las recomendaciones pertinentes en torno a la división territorial del país. Según Fals Borda, la importancia de la Comisión eran más una intuición que cualquier otra cosa.

Esta intuición provenía de reconocer el lastre de límites arbitrarios o mal desdeñados que han ignorado las realidades culturales, geográficas y económicas y desdeñado las necesidades cotidianas de la población, con obvias consecuencias negativas para la administración y el buen gobierno de las unidades territoriales (Fals, cit. COT, 1992).

De igual modo, el artículo 288° de la Constitución Política ordenó la construcción de una Ley Orgánica de Ordenamiento (LOOT), en donde sería fundamental tener en cuenta entre otros los siguientes dos componentes, el primero, relacionado con la importancia de la autonomía municipal, pues estas células del ordenamiento y la administración nacional son “entes territoriales fundamentales durante la prestación de servicios públicos domiciliarios”; y el segundo, asociado al papel protagónico del departamento como “promotor del desarrollo

económico, planificador, generante de sus zonas de frontera y como depositario constitucional de funciones de educación, ambiente, salud, transporte, deporte, turismo y obras públicas” (Zafra, cit. COT, 1992).

Este cambio entrañó una ruptura paradigmática y administrativa frente al modelo centralista manejado por la Constitución de 1886 y además estableció en virtud de los artículos 286 y 287 la definición de las entidades territoriales, al tiempo que se les concedió autonomía para gestionar sus intereses, con el fin de garantizar la ejecución de proyectos y una inversión directa a los intereses de cada entidad de manera más sencilla. Por tal razón, la organización territorial del país quedó plasmada de manera taxativa en el Título XI “De la organización territorial”, del país en toda su estructura pero de manera específica en el Título XI (De la organización territorial), y se dictaminó en virtud del artículo 288 la construcción de una Ley Orgánica de Ordenamiento. (Martinez, 2014)

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (Constitución, 1991).

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) ocupó la Secretaría Técnica y el constituyente Orlando Fals Borda asumió la Secretaría General de la Comisión de Ordenamiento Territorial y En 1992, la reciente Comisión promovió la primera definición institucional de Ordenamiento Territorial, entendido como:

El conjunto de acciones concertadas que orienten la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, y un desarrollo socioeconómico, teniendo en



cuenta las necesidades, intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente (Montes, 2001).

Después de la Constitución de 1991, viene nueva legislación en materia de Ordenamiento Territorial, encontramos la Ley 99 de 1993, Sistema Nacional Ambiental por medio de esta ley los departamentos, los distritos, los municipios los territorios indígenas y demás entidades territoriales ejercerán las funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente de manera coordinada y armónica, ordena a los departamentos dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales para la ejecución de programas y proyectos en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, aparece luego la Ley de servicios públicos 142 de 1994 que entre otros aspectos sobre los que legisló se promueve la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos permitiendo celebrar convenios administrativos para este fin.

Sin embargo es la Ley 152 y el Decreto 2284 de 1994 que reglamentó parcialmente algunos de los artículos de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que se convierten en las bases del marco legal sobre el ordenamiento territorial en Colombia. Estas normas fijaron los principios de acción de los entes territoriales y permitieron superar la ambigüedad jurídico-administrativa que imperaba por esta época, así como establecieron una ruta procesal que mejoró la planificación en los municipios por la vía de los planes de desarrollo (Martinez, 2014).

La ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, estableció la obligatoriedad de formular Planes de Desarrollo por parte de las entidades territoriales, en los cuales se definirían

las acciones en temas económicos y sociales de municipios y distritos durante el periodo de cada mandatario (Castro, 2014).

En el año de 1997 se expide la ley 388, con la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991. Esta norma que regula el Desarrollo Territorial, pretende solucionar los costos políticos, sociales y económicos de no poder organizar y administrar de manera efectiva el territorio colombiano y no haber avanzado en la construcción de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en los plazos establecidos por la Constitución de 1991. En dicha ley, se definía conceptualmente el Ordenamiento Territorial \*como,

El 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 (Ley 388 de 1997, artículo 5°).

Esta ley ha tocado el tema del Ordenamiento territorial sin embargo una de las críticas es que aborda algunos problemas o necesidades particulares sin un hilo conductor o Ley Madre que concatene con unanimidad una política de desarrollo (Castro, María, 2014).

Además de pensarse un subsistema político-administrativo más equilibrado desde los insumos técnicos y dejando de lado los amplios debates teóricos que habían presentado múltiples

---

\* Cuyos planes serían reglamentados en 1998 por el Decreto Nacional 879.

autores, esta ley se enfoca en las herramientas de la gestión pública, hasta limitar la discusión política sobre el OT en 5 cinco componentes:

<b>SUBSISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO</b>		
<b>COMPONENTES</b>	➔	Requisitos y procedimientos para la creación de entidades territoriales y administrativas con referente territorial
	➔	Resolución de conflictos político administrativos
	➔	Competencias, funciones y regímenes político-administrativos de las entidades territoriales y administrativas con referente territorial
	➔	Componentes legales de la descentralización y la democracia
	➔	Régimen fiscal y financiero de las entidades territoriales y administrativas con referente territorial

**Fuente:** Guía Metodológica del IGAC (1999)

En este sentido, se delega la acción urbanística a las entidades distritales y municipales definiéndolas como las “decisiones administrativas y las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo”. En virtud de lo anterior se exige que cada municipio y distrito cuente con un plan de ordenamiento territorial que deberá definir los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo. (Pretelt 2013).

Sin embargo, dicha delimitación no resultaría adecuada para la complejidad del país, ya que la Ley 388 no logró conciliar las distintas posiciones sobre ordenamiento territorial. Sí bien dio paso a la construcción elaborada y técnica de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), así como la creación de instrumentos de gestión urbana, su ambigüedad y la poca eficiencia de la administración del territorio conllevó nuevas propuestas de Leyes Orgánicas, teniendo en cuenta los peligros de no tener una unificación del territorio nacional.

Luego saltamos al año 2001 con la expedición de la ley 708 por medio de la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones entre las cuales se manifiesta que las entidades territoriales podrán ser destinatarias de transferencias a título gratuito de bienes inmuebles destinados a vivienda de interés social

### **Principios fundamentales al ordenamiento territorial consagrados en la ley 1454**

El legislador consagró un amplio catálogo de principios dentro de la ley orgánica 1454 de 2011 objeto del presente trabajo, cuyo propósito fundamental es buscar promover una apuesta de futuro tanto de los territorios rurales como de las ciudades en su conjunto, en aras de propiciar la integridad territorial bajo el precepto pleno de vigencia y ejercicio de la autonomía y unidad nacional, de este catálogo estudiaremos algunos de los más importantes que nos ayudaran a comprender el objetivo de esta ley.

Es importante partir de la base que nuestra Carta Política en relación a la Organización Territorial incorporó en su artículo primero que “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, [y] con autonomía de sus entidades territoriales, (...)”. Buscando ponerle fin a la desorganización territorial a la que estaba sometido el Estado Colombiano, este mismo principio de modelo de Estado que hace parte de la ley Orgánica 1454 consagrado en el artículo 3 numeral 2 determina que, “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.” (LOOT 1454 de 2011).

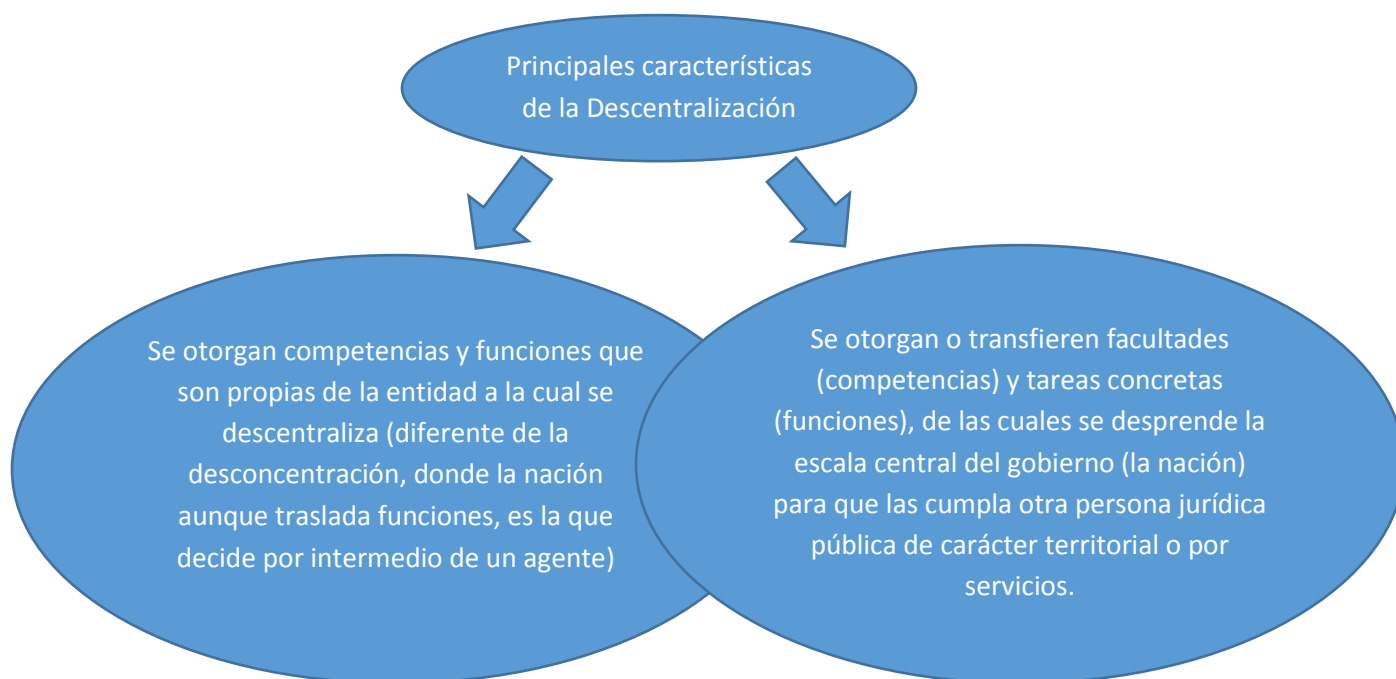
El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. (Ley 1454 de 2011, artículo 3° numera 1).

El anterior pronunciamiento se puede revisar desde los principios rectores del ejercicio de las competencias que consagra la Carta Política “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley” (artículo 288 de la Constitución Política de Colombia).

El principio de coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones que es la forma legítima en un Estado democrático de llegar a una regulación entre intereses diversos, el principio de concurrencia avoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos que no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las

competencias para la defensa de los intereses, por su parte el principio de subsidiaridad está referido al apoyo funcional que puede prestar un ente territorial a otro ( Estupian, Liliana, 2007)

Adicionalmente a lo anterior en pronunciamiento jurisprudencial la Corte Constitucional reiteró la importancia de la armonización con otros principios indicando: “Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados pues, como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.(...) El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última” (Sentencia C-535 de 1996).



Los principios de descentralización y autonomía deben relacionarse con el de unidad, porque de lo contrario la afirmación de los intereses locales, seccionales y regionales conduciría a la configuración de un modelo organizativo distinto al previsto en la Constitución. Corte Constitucional, (Sentencia C-127/02).

El principio de descentralización permite

1. Dar una mayor y mejor provisión de bienes públicos locales y meritorios para la población.
2. Brinda mayor bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población en salud, educación, agua potable y saneamiento básico. De esta manera, en la gestión de las entidades territoriales en Colombia recaen los cimientos del Estado social de derecho.
3. La implementación de las políticas públicas es mucho más ágil y eficaz debido a que las autoridades locales responden y están más cerca de los problemas y demandas de la comunidad
4. Al haber varias entidades territoriales surgen puntos de comparación propiciando la competencia y aumentando las posibilidades de innovación en la solución de los problemas.
5. La administración nacional mejoraría en su funcionamiento, pues deja de lado una serie de funciones sobre las cuales no está en condiciones apropiadas para desempeñarlas. De esta forma, el gobierno nacional podrá dedicarse a asuntos más estratégicos, transfiriendo competencias a las administraciones locales.
6. Genera un mayor empoderamiento de la comunidad en las decisiones públicas. • Genera una mayor participación electoral y fortalece la democracia

**Fuente: Procuraduría General de la Nación**

Pues bien, este objetivo no es muy latente en la nueva LOOT por cuanto del análisis que se hace de ésta, se puede evidenciar la falta de herramientas para llevar a cabo este principio, esencialmente en lo que tiene que ver con la creación de nuevas regiones que mediante su complementariedad puedan hacer efectivo el desarrollo de sus proyectos conjuntos, esta ley propicia más el desarrollo de otro principio como lo es el de asociatividad incidiendo en su paulatina transformación.

En este sentido, la LOOT, durante todo su entramado recalca constantemente el principio de descentralización y autonomía, de manera directa e indirecta, en donde se crean unos nuevos fondos para niveles intermedios y bajos del ordenamiento territorial, y se fomenta el desarrollo local y regional en especial bajo la consigna de cooperación, ya que se propone a través de incentivos la colaboración de departamentos o regiones en mejores condiciones con otros no tan favorables, para lograr un “desarrollo” más equitativo y en una velocidad más similar dentro del país, contrario al régimen de la Constitución de 1886 donde el Estado centralista impedía el surgimiento de oportunidades por parte de los municipios y las regiones, quienes también tienen derecho a participar en el diseño de políticas generales, siendo propio que su voz se escuche para definir un desarrollo articulado, en donde su actuar no esté supeditado “a las decisiones que se tomen en la cumbre del centralismo”.(Chaljut 2013).

El concepto de descentralización fue desarrollado por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-1258 de 2001. Allí se advierte que la descentralización “se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales”. Por otro lado, la descentralización “apareja la existencia de la centralización y se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y



sus entidades descentralizadas” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1146 de 2001).

En este punto, luego de haber revisado y analizado el proyecto de LOOT, presentado en el año 2010, se evidencia claramente un intento de reorganización espacial del territorio que sin embargo, a esta nueva organización se aleja preponderantemente de tener presente consideraciones medioambientales, ya que a pesar de que no se han hecho análisis profundos sobre estas dos variables, en el estudio de la normatividad se evidencia que entre las competencias de los municipios se estipula y ordena la formulación, además de la adopción, de los POT, pero no mencionan los importantes planes ambientales municipales, lo cual conlleva a que en este análisis sobre el resto del ordenamiento territorial frente al ordenamiento ambiental, se dé de manifiesto que en todo el articulado de la LOOT, no se avanza de manera concreta, o al menos se dan pautas reales, en absoluto en la reglamentación y la normatividad por parte de los municipios de formular, ni generar planes, ni sistemas de gestión ambiental como se esperaba en una Ley Nacional de Integración entre el Ordenamiento Territorial y ambiental (Prieto; 2012). No obstante, en la LOOT puede ser y es una gran oportunidad para integrar los conceptos de ordenamiento del territorio y del ambiente, que se presenta como una integración urgente y necesaria, en especial frente a los nuevos debates y movimientos ambientalistas que ya tienen en su mirada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial como eje de disputa.

Frente al principio de autonomía la Corte Constitucional se ha referido así

Sin ser este concepto sinónimo de soberanía o de “grado máximo de libertad”. El concepto de autonomía “hace(n) referencia a un cierto grado de libertad en la toma de

decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992).

La autonomía implica un grado de independencia de las entidades territoriales, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades. No hay que olvidar que la autonomía se afianza con el tiempo, por medio de la descentralización y que es concebida, necesariamente, desde el principio democrático, materializada en el municipio como “célula primaria del ordenamiento territorial”, según las voces del artículo 311 de la Constitución Política (Rodríguez, Juan, 2014).

Como se denota, esta nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es generosa en principios para el desarrollo mancomunado de las regiones y promueve las alianzas entre los distintos entes territoriales para el cumplimiento de las cargas y competencias que la Constitución y la ley les impone, sin embargo carece de herramientas esencialmente de tipo económico para el cumplimiento de su objetivo

### **Críticas y avances de la LOOT 1454 de 2011**

La expectativa que originó entre estudiosos, académicos y políticos la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial 1454 en el año 2011, que pretendía poner en práctica los lineamientos constitucionales en materia de Ordenamiento Territorial después de muchos intentos, esencialmente se centraba en determinar cuáles serían las posibilidades reales otorgadas a los entes subnacionales para el desarrollo de su territorio en virtud al principio de descentralización y autonomía, lo anterior teniendo en cuenta el gran volumen normativo

disperso que sobre la materia se había dictado y que no había permitido un desarrollo territorial que correspondiera a un proyecto concreto y coherente de futuro de país, y que definiera las competencias claras de los distintos niveles del gobierno.

La ley Orgánica de Ordenamiento Territorial por mandato constitucional le fue encargada dictar las normas orgánicas para la organización política administrativa del Territorio Colombiano, con énfasis en el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, para ello el legislador la dotó de un gran volumen de principios que debían guiar este ejercicio, entre otros el principio de autonomía, descentralización, concurrencia, integración y regionalización entre muchos mas.

Con la expedición de esta ley se pensó que sería la obra cumbre para sentar de una vez por todas la tan anhelada descentralización consignada en la Carta Política del 91, esencialmente el mandato contenido en el artículo 1ro “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de Republica Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática participativa y pluralista”, sin embargo veremos que para muchos esta ley no corresponde a las expectativas en varios aspectos.

La persistencia en ignorar la región como tendencia y expresión universal de una nueva manera de ordenar y administrar el territorio a partir de las redes de ciudades y sus componentes socio-culturales, naturales y ambientales. La imposibilidad real de avanzar en la Región como entidad territorial por los filtros burocráticos que debe sortear en la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Congreso, antes de someter la iniciativa a Referendo Popular. Mientras el gobierno nacional abre todas las posibilidades de relacionamiento de la nación con el capital privado global garantizándoles una especie de

“supraestado” mediante seguridades jurídicas, exenciones de impuestos, flexibilidad laboral, importación y exportación libre de productos y mercancías, entre otros, la propuesta de LOOT parte de la idea de considerar a los connacionales como incapaces de encontrar nuevas y flexibles formas de organización regional que permita lograr una mayor productividad y desarrollo local, mediante procesos de asociatividad, cooperación y subsidiariedad en términos económicos, jurídicos, socio-culturales y ambientales. (Acevedo, Luis, 2010)

Lo primero que se puede indicar es que esta ley no reglamentó lo relativo a las regiones como entidades territoriales, no permite su consolidación según lo dispone el artículo 307 de la Constitución Política, razón ésta por la que fue demandada ante la Corte Constitucional, corte que se pronunció indicando que efectivamente existía una omisión legislativa absoluta pero se declaró inhibida para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la ley por la no existencia de texto para analizar, esta particularidad le ha valido muchas críticas.

La creación y consolidación de las regiones en el territorio nacional ha sufrido los embates del poder político de los departamentos, lo anterior por cuanto se podría manifestar que la consolidación de la región debilita el poder del departamento. En la ley del análisis se deja intacta la estructura político administrativa de los departamentos, tal vez por el temor a afectar los nichos clientelistas que estos representan para los caciques políticos o como consecuencia de falta de visión de futuro conjunto.

Lo segundo es que por mandato constitucional esta ley debía establecer la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, y tampoco lo consagró de manera clara, solo el artículo 29 hace alusión a las competencias de los entes territoriales, pero pareciera que se

tratara de distribuir los servicios más que las competencias, es decir no acató los términos que le ordenaba la propia Carta Política y el Plan Nacional de Desarrollo, podría decirse que lo que desarrolló fue la distribución de funciones entre niveles del Estado pero referida exclusivamente al tema del ordenamiento físico del territorio, quedando por fuera de esta orbita la distribución de competencias en otros asuntos trascendentales para el desarrollo económico y social del territorio.

Otra crítica que se le ha hecho a la ley 1454 es que esencialmente es una ley que delega muchas de las directrices que ella debería regular en otras leyes, como es el caso de reglamentar la creación de Regiones y de Entidades Territoriales Indígenas, adicionalmente también ha sido objeto de escrutinio el hecho de haber creado las COT, cuando esta función no le había sido encargada por la Carta Política, sobre las comisiones de ordenamiento territorial ya otras leyes se habían pronunciado.

Pero no todo son críticas, también se pueden rescatar algunos avances importantes que eran necesarios para para el desarrollo territorial, es importante mencionar que creó varias categorías de esquemas asociativos que si bien desde hace un buen tiempo se encuentran en nuestro ordenamiento jurídico como lo son las áreas Metropolitanas y las Asociaciones de Municipios como entidades administrativas producto de la asociación entre entidades territoriales del nivel local, con esta ley se amplía el espectro de posibilidades de articulación entre los territorios con figuras asociativas que involucran no solo al nivel local, sino que amplían las posibilidades de articulación para el nivel intermedio.

No obstante, la actual LOOT, puesta ya en marcha, representa una nueva y gran apuesta por reordenar, coordinar y sobretodo descentralizar el territorio Colombiano bajo principios

particulares que configuran sus 40 artículos, y deben ser leídos a la luz del proceso histórico-jurídico no sólo desde la Constitución de 1991, sino incluyendo los antecedentes normativos que ampliaron el proceso de descentralización.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial concibe la asociación como una herramienta que permite la puesta en marcha de proyectos, de programas y de acciones de desarrollo de interés común entre las entidades territoriales, privilegiando la cooperación territorial, para generar más competitividad e inversión pública. En su artículo 9 posibilita la constitución de: asociaciones de entidades territoriales (municipios, departamentos, áreas metropolitanas), metrópolis, provincias administrativas y de planificación, regiones administrativas y de planificación (RAP), regiones de planificación y de gestión (RPG), asociaciones de corporaciones autónomas regionales, alianzas estratégicas para el desarrollo económico con países fronterizos y alianzas estratégicas de orden económico. Para desarrollar la RAP y la RPG establece que serán espacios para la inversión, el desarrollo y la competitividad y para convertirse en entidades territoriales, deberán iniciar una etapa de preparación.

Resulta poco práctico abordar el ordenamiento territorial como una simple política pública, como un proceso de reformismo institucional, o un simple deber más de la administración central. Es, de manera concreta, uno de los pilares de todo estado puesto que garantiza el control de la soberanía, la gobernabilidad y la capacidad de manejar adecuadamente sus finanzas. De hecho, si el tema de ordenamiento territorial es necesario para cualquier estado, para un estado tan particular como el colombiano resulta esencial e imperante, sin embargo la ley 1454 de lejos se quedó corta en legislar sobre esta materia.

## Conclusiones

Desde el seno de la Asamblea Nacional Constituyente del 91 se propició la creación de una ley Orgánica que permitiera un desarrollo ordenado del territorio colombiano, sin embargo por múltiples factores de conveniencia de la clase política y al poco interés que este asunto generaba, no fue posible su expedición sino hasta el año 2011 con el apoyo de la mencionada Unidad Nacional que logró consolidar el Presidente Juan Manuel Santos, siendo este un tema tan trascendental para nuestro territorio que de por sí requiere bastantes ajustes en su estructura empezando por aquellos relacionados a la organización territorial.

La nueva LOOT 1454 de 2011 intenta poner en funcionamiento los mandatos consagrados en el texto constitucional, esencialmente desarrollar los principios de descentralización y autonomía bajo la consigna del modelo de Estado Unitario, sin embargo es vista con verdadero asombro por estudiosos y académicos las múltiples falencias latentes en temas que afectan directamente a las entidades territoriales para el desarrollo de sus territorios, manteniendo intacta la estructura organizativa del departamento en detrimento de la creación de regiones.

Esta ley que había sido esperada por muchos desde la misma expedición de la Constitución del 91 que ordena su creación, realmente generó muchas más frustraciones que elogios, esencialmente en el entendido que estaba llamada a desarrollar aspectos importantes del Ordenamiento Territorial Colombiano que tanto hacía falta, pero que fueron encomendados a la creación de otras leyes.

## Referencias bibliográficas

- Estupiñán, L. (2007). Hacia donde debe orientarse el modelo territorial en Colombia. Bogotá: Universidad Libre, pp. 447-450.
- Andrade, A. (1996) El Ordenamiento Territorial En El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Santafé de Bogotá: Comisión De Ordenamiento Territorial.
- Borja, M. (1996) Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Santafé de Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.
- Massiris, A. (2010). Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Bogotá: Banco de la República. [En: www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm](http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm)
- Departamento Nacional de Planeación (2007). Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los proyectos de Ley Orgánica sobre la materia. En: Documentos De Trabajo. Bogotá: Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial - Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación (2008). Notas sobre el Ordenamiento Territorial y los Proyectos de Ley Orgánica. Bogotá. Disponible en: [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento\\_Desarrollo\\_Territorial/OT3\\_Notas%20sobre%20OT%20y%20proyectos%20de%20LOOT\\_Mayo2007.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/OT3_Notas%20sobre%20OT%20y%20proyectos%20de%20LOOT_Mayo2007.pdf)
- Estupiñán, L. (2001). Estudios, tendencias y teorías sobre la organización del territorio en Colombia. Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Libre, pp. 85-102.
- Borja, M. (1991) Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá: Comisión de Orgánica de Ordenamiento Territorial (COOT).



- ----- Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: 178/1992, 089/1993, 191/1995, 130/1995, 195/1995, 023/1996, 102/ 1996, 103/1996, 021/1997, 128/1999, 077/2000, 118/2000, 041 De 2001.
- ----- (2009). “Comentarios y recomendaciones respecto al Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”. Diciembre. En: [www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento\\_Desarrollo\\_Territorial/OT2\\_Comentarios%20DNP\\_PLOOT\\_Junio2007.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/OT2_Comentarios%20DNP_PLOOT_Junio2007.pdf)
- ----- (2008). “Documento para el desarrollo territorial No. 32 - Elementos y términos básicos para facilitar la comprensión del tema del ordenamiento territorial y la LOOT”. Diciembre. Disponible en la página web: [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\\_Ordenamiento\\_Desarrollo\\_Territorial/3c16\\_Doc\\_32.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/3c16_Doc_32.pdf)
- Massiris, Á. (2008) “Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia”. Consulta realizada en diciembre. [Disponible en: www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm](http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm)
- SUÁREZ, N (2010), Propuesta de Ordenamiento Territorial para la creación de las regiones, y Provincias. Evaluación PLOOT 1991-2010. Disponible en: [http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2015839/mod4/pdf/propuesta\\_ordenamiento\\_territorial\\_suarez\\_normando\\_un\\_2010.pdf](http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2015839/mod4/pdf/propuesta_ordenamiento_territorial_suarez_normando_un_2010.pdf)
- Castro, Maria, (2014) Análisis Jurídico de la Organización Territorial a la luz de la nueva ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
- Pretelt, Jorge, (2013) Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional
-

- Acevedo, Luis, (2010) Criticas al Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
- Martinez, Oscar, (2014) El ordenamiento territorial en Colombia a partir de la Ley 1454 de 2011. Una aproximación jurídica e histórica al proceso legislativo.
- Rodriguez, Juan (2014) El principio de autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2012
- Constitución Política de Colombia 1991
- Colombia, Congreso de la Republica (2011). Ley 1454, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogotá.
- CONGRESO de la República de Colombia (1994). Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450.
- CONGRESO de la República de Colombia (1993). 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. Diario Oficial No. 41.146.
- CONGRESO de la República de Colombia (1997). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091.
- Presidencia de la Republica (1994) Decreto 2284. Bogotá
- CONGRESO de la República de Colombia (2001). 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. Diario Oficial No. 44.632.

- Corte Constitucional, relatoría, sentencia C-535-96, Expediente D-1239, M.P Dr. Alejandro Martinez Caballero
- Corte Constitucional relatoría, Sentencia C-127/02, Expediente D-3660 M.P Alfredo Beltran Sierra
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992, Expediente D-001 M.P Ciro Angarita Baron
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1146 de 2001, Expediente D-3508 M.P Manuel Jose Cepeda Espinosa