

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Juan Martín Caicedo Ferrer**



El tema de la Ley orgánica de ordenamiento Territorial -LOOT- se tratará alrededor de tres reflexiones relacionadas con el papel del Congreso en un asunto tan importante y complejo como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Se manejarán tres módulos para responder las críticas que en relación con este tema se han hecho al Congreso y las salidas posibles para contar con esta fundamental herramienta legislativa.

En los dos primeros módulos aparecen las reflexiones sobre los cuestionamientos hechos al parlamento colombiano: ¿Por qué desde 1997 el congreso tramitó la Ley 388, mal llamada de Desarrollo Territorial, sin haber esperado el trámite de una Ley Orgánica? ¿Por qué no se ha tramitado esta Ley?

En la tercera parte se hará referencia a los Proyectos de Ley que en cursan en el congreso y al rumbo que deben seguir para articularse y constituir una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial sólida, coherente y plural.

EL POR QUÉ DE LA LEY 388

La Ley 388 de 1997, mal llamada de Desarrollo Territorial por su enfoque de desarrollo urbano, atacó aspectos que, en su momento, no admitían más aplazamiento. Por primera vez en la Constitución Política se introducen nociones de derecho urbano muy importantes como la plusvalía, concepto revolucionario que ha madurando en el país; el espacio público, que logra un tratamiento serio en el mandato constitucional integrando las leyes de Planificación, Áreas Metropolitanas y de Servicios Públicos del mandato Gaviria; revoluciona el concepto de vivienda de interés social, que estaba sujeta a un número especí-

* Abogado economista. Ex alcalde de Bogotá. Senador de la República. Miembro de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

fico de habitantes y a unos salarios mínimos y se regula tema de la expropiación con indemnización.

Al ser ponente de la Ley 388 en el Senado era consciente de que en algún momento los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal formulados tenían que articularse con los asuntos de la Ley Orgánica que norma el orden nacional. Algunos de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) han fallado, porque ni los gobernadores, ni las oficinas de planeación departamental han entendido que una de sus funciones es articular esos POTs locales para no tener una serie de decisiones desintegradas del nivel regional y nacional. Pero aunque muchas cosas no han funcionado, se logró una revolución silenciosa. No hay ciudad donde no se haya hablado del tema y donde la gente no haya participado, pues este es un principio que inspira su formulación, como es también la autonomía de los municipios.

No obstante, se presentaron casos en que se trabajó un poco a espaldas de la comunidad por falta de una veeduría de los ciudadanos y terminaron incrustándose intereses particulares tal como establecer que la vivienda de interés social es aquella que tiene más de 75 m².

LA AUSENCIA DE UNA LEY ORGÁNICA

La segunda pregunta se refiere a las razones por las cuales hoy no hay Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el país. Muchos han alegado la falta de voluntad política del Congreso, pero en nuestro sentir las razones son otras muy distintas:

1. El texto constitucional es ambiguo y confuso, porque las fórmulas de ordenamiento que plantearon los constituyentes fueron producto de una discusión que no se resolvió bien. Por falta de tiempo, se llegó a una transacción política entre regionalistas y departamentalistas. La línea de los regionalistas estuvo encabezada de manera muy inteligente por el profesor Fals Borda; los departamentalistas, por constituyentes como el doctor Rodrigo Lloreda y Gustavo Zafra.

A falta de acuerdo se adoptó una posición intermedia que declaró: *"Habrá regiones, pero esas regiones deberán ser la suma de unos departamentos"*. Nadie cayó en cuenta de que se hablaba de unos departamentos quebrados, desbaratados institucionalmente, deslegitimados y, aún más, desacreditados.

Esto hace mirar con cuidado el texto constitucional en el título que hace relación al ordenamiento, ya que ahí caben toda clase de opciones: un Estado federal, departamentalista, de provincias o municipalista. Depende de cómo

se interprete este mandato que, incluso, llega a ser contradictorio como en el artículo 286, donde expresa que las entidades territoriales son “los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”, y que la ley podrá dar carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la Ley. Pero hay un artículo precedente, el 285, que sugiere que se pueden inventar aún más entidades de carácter territorial distintas a las señaladas: “Fuera de la división general del territorio habrá las que determine la Ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”.

Ante esto el profesor Augusto Hernández de la universidad Externado de Colombiano dice: “Dado que la Constitución no contiene ni presenta un modelo territorial de Estado completamente elaborado y definido en sus características específicas, se han querido entender los mandatos constitucionales sobre ordenamiento territorial como un proceso hacia la descentralización en virtud del cual, las entidades territoriales llegarán a gozar de autonomía al final del camino”.

Es por eso que, de inmediato, surgen toda clase de conjeturas ¿Será que el proceso apunta a la regionalización de Colombia? ¿A la redefinición de los departamentos? ¿A una república anacrónica y bucólica de provincias con enormes soberanías regionales? Nadie lo sabe. Esperar que el país lo resuelva a través de una LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) tramitada en el congreso, es exigir demasiado del legislador ordinario y del poder de las leyes.

2. No es posible tramitar una Ley Orgánica cuando no se sabe qué es lo que sugiere la Constitución y mucho menos, cuál es el modelo de Estado que se quiere.

Al respecto algunos como Rodrigo Rivera afirman que debe ser un estado federal, otros hablan de centralismo político con descentralización, otros, como yo, creemos en el Estado unitario con autonomía para las entidades territoriales, principio que no se ha desarrollado, que quedó como letra muerta en la Constitución de 1991. Es necesario promover el consenso sobre el Estado que queremos y el hecho de que haya un Proyecto de Ley tramitándose obliga a buscar ese camino.

La Corte Constitucional con su doctrina tampoco señala una solución a la ambigüedad existente.

3. El texto del constituyente no establece un plazo perentorio que defina tiempo límite para tramitar la Ley, lo que señala al legislador que en la medida en que las circunstancias estén maduras y se logren consensos, se tramite la Ley.

Es más, fue mejor que no se tramitaran los diez Proyectos presentados en el pasado porque habría sido muy grave aprobar la LOOT sin acuerdos, sin rum-

bo, sin brújula. Los países del centro de Europa para avanzar y madurar este proceso se tomaron treinta y cuarenta años.

Un elemento fundamental que viene amarrado al propósito del constituyente es el de sugerir unos pasos para llegar algún día a las regiones con sentido político, porque la Constitución habla primero en el artículo 306 de las regiones económicas. Este es un tema fundamental sobre el cual ha alimentado una discusión seria y responsable Alberto Mendoza y es el punto de vista que él ha defendido como presidente de la Sociedad Geográfica. El aspecto geográfico en la concepción de la región, es la geografía del país que está ahí. Desafortunadamente son aspectos sobre los cuales el país no ha logrado hacer un consenso.

4. No hubo gerencia por parte del gobierno en esta materia. Al ser miembros de la Comisión de Ordenamiento, junto con Juan Manuel Ospina, se vieron contradicciones en el interior del gobierno. Cuando era Ministro del Interior el doctor Serpa, defendía ante la Comisión un Proyecto de Ley Orgánica que después el Ministro de Hacienda criticó porque no había cómo financiar la creación de regiones y provincias y eso tenía una incidencia económica de carácter monumental. Entonces, no sólo faltó gerencia sino que no hubo coherencia ni liderazgo del Ejecutivo porque prevalecieron las posiciones individuales.

5. Otro elemento que ha obstaculizado el trámite de la LOOT es el proceso de paz. Llega al Congreso el mensaje de detener las deliberaciones pues no se puede hacer un ordenamiento sin antes discutirlo con la guerrilla y en la agenda fundamental de las FARC el tema de ordenamiento no aparecía, entre otras cosas porque a la guerrilla ya no le interesa este tema en la medida en que busca hacer presencia en todo el territorio nacional.

6. El centralismo obsesivo de la administración nacional y la desconfianza del país en este tema son también factores que interfieren significativamente. En la plaza pública no se habla de ordenamiento territorial, es un tema que no mueve opinión y sobre el cual no se ha hecho pedagogía.

7. Por último, el cuello de botella es el concepto de departamento frente a la conformación de las regiones. Resulta difícil decirle a la gente que deje de ser valluna o que deje de ser antioqueña. Las raíces de la población hacia sus departamentos de origen no pueden ser desconocidas. En el estadio gritan: "Viva Antioquia, viva el nacional", no dicen: "Viva el sur occidente". Ahí hay una realidad que, aunque parezca insignificante, es relevante en estos procesos por ser de carácter histórico e institucional.

EL CAMINO HACIA UNA LEY ORGÁNICA

En el Congreso de la República se han acumulado cuatro proyectos de Ley en uno solo en razón de la técnica legislativa. El proyecto oficial y el de mi autoría tienen una visión integral, dan tratamiento, funciones, responsabilidades y competencias a las entidades territoriales existentes y fijan el camino para la creación de nuevas entidades territoriales. Hay otros dos proyectos que se acumulan porque tocan la materia con una visión más puntual, el presentado por el senador Amilkar Acosta, que se refiere exclusivamente a las regiones económicas, administrativas y de planeación y el otro del senador Rojas Birry sobre las Entidades Territoriales Indígenas, ETIS.

Hay unos pasos que ninguno de estos proyectos puede pasar por alto y que son fundamentales en la "carrera de obstáculos" que es necesario librar para llegar a las regiones con sentido político. La Constitución indica que primero se deben conformar regiones económicas que, cuando sean protocolizadas, se conviertan en un escalón para armar regiones con sentido político. Es un proceso dispendioso, hay tantos modelos de regiones como gente en estos territorios y son muchos los elementos por definir. Por supuesto, el primero lo plantea la Sociedad Geográfica: la geografía. Esta categoría no es invento de la Ley, no es artificial, es un concepto importante junto con otras razones de tipo cultural, demográfico, etc.

El cuello de botella está en que las regiones no pueden ser la suma de departamentos porque ellos no reflejan la realidad homogénea. La Constitución promulga regiones como fruto de la suma de dos o más departamentos, esto quiere decir que en vez de desaparecer estos deberían reinventarse y hacerles reingeniería. Esta propuesta se sustenta con tres argumentos:

1. Los departamentos, en su mayoría, no se inventaron caprichosamente, muchos vienen desde las Constituciones de 1853, 1858 y 1886 donde se les llamó provincias o estados federados. Ahí hay una realidad histórica que no fue descubierta ayer.
2. El ideal es que exista en el manejo del Estado una instancia intermedia como el departamento. Si no es él, y se llega a un concepto de región mucho más amplio geográficamente, el municipio quedaría lejos de la región. El departamento es una instancia intermedia cercana a esos municipios, esta es una razón técnico-administrativa que lo justifica.
3. Conviene sacar adelante los departamentos y convertirlos en el piso fundamental del proceso de ordenamiento con el entendido de que es un proceso que se construye de abajo para arriba y no al revés. No puede haber regiones

sin departamentos fuertes, de lo contrario, se corre el riesgo de trasladar sus falencias, por ejemplo, de carácter fiscal e institucional a las regiones.

Es necesario aclarar y precisar el papel de los departamentos en cuanto a la función y responsabilidad de los gobernadores. El papel del gobernador es el de articular el desarrollo, planificar, servir de puente entre la nación y la provincia más lejana. No obstante, muchos gobernadores, para darle respuesta política al compromiso del voto popular, se han dedicado a hacer lo que les corresponde a los alcaldes: contratar puentes, escuelas, inaugurar obras todos los días. Mientras tanto, los departamentos se quiebran. Muchos gobernadores se sienten alcaldes en mayor escala.

Quedan aquí varias acciones por realizar: definir claramente funciones y competencias, formular los Proyectos de Ley siguiendo el orden y la coherencia para que sean edificados sobre bases sólidas, no sobre inconsistencias. Esto es algo que la población sabrá agradecer en la medida en que se sigan socializando estos temas que son de primer orden en el fortalecimiento del estado-nación.

Este es un camino, un proceso que involucra tantos factores como los que constituyen la complejidad de una nación que debe hacerse a paso lento pero seguro.

