

La Ley 1454 del 2011 desempolvó esta institución

# ¿Dónde está la Comisión de Ordenamiento Territorial?

*Ante una arquitectura territorial inacabada y que clama serias intervenciones y ajustes, es prioritario que este organismo emprenda con celeridad y eficiencia las tareas asignadas.*



LILIANA ESTUPIÑÁN ACHURY\*  
Especial para ÁMBITO JURÍDICO



FOTO: Armando Mambo C.

El constituyente de 1991, consciente de su inacabada tarea en materia de organización territorial, insertó el artículo 38 transitorio, mediante el cual previó la creación de una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), encargada de la elaboración de recomendaciones y directrices para el acomodamiento de la división territorial del país.

El artículo transitorio señaló un periodo de tres años para el efecto, lapso que podría volverse permanente. Sin embargo, lo que se volvió permanente fue la ausencia de la COT, así como de la existencia de una verdadera política orientadora e integral de la organización del territorio.

Fue notable la integración inicial de esta COT, tal como se lee en los archivos y las actas que llegaron para la historia del ordenamiento territorial. Su adalid, líder y secretario fue el profesor Orlando Fals Borda (ver recuadro).

Como todo lo bueno se acaba, dicho organismo terminó unos años después de la Asamblea Nacional Constituyente sin ver la tarea culminada, así como la vida de Orlando Fals Borda, su promotor, quien falleció en el 2008, dejando un vacío en el mundo académico y político colombiano.

## Un nuevo intento

Después de 21 años, el Congreso promulgó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, L. 1454/11), la cual desempolvó esta institución, que ahora no solamente debe estar presente en el ámbito nacional, sino también en el departamental y municipal, es decir, una comisión de ordenamiento territorial nacional, 32 departamentales y más de 1.100 locales. Este número ya plantea varios retos.

Conforme a la ley, la nueva COT debe ser un organismo técnico y asesor, cuyo objeto es evaluar, revisar y sugerir al Gobierno y a las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del Senado y de la Cámara la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización territorial del Estado.

De manera especial, deja en manos de este organismo la promoción de los principios de integración y asociatividad territorial, hoy tan de moda y que, lamentablemente, parecen superar las máximas constitucionales de descentralización y autonomía territorial.

La normativa orgánica le atribuye a la

COT diversas tareas en asuntos de definición de políticas territoriales y sectoriales y de desarrollos legislativos, además de convertirse en un escenario de consulta y concertación, así como la presentación de un informe anual sobre el estado y los avances del ordenamiento territorial.

Dentro de sus funciones, está la elaboración de una propuesta de codificación y compilación de las normas jurídicas vigentes en Colombia sobre la organización territorial del Estado y las entidades territoriales.

Sin duda, el centralismo marca la integración de la nueva COT, tal como se observa en el siguiente listado: el Ministro del Interior o su delegado, quien la presidirá; el Ministro del Medio Ambiente o su delegado; el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o su delegado; un representante de las corporaciones autónomas regionales (CAR); un experto designado por el Gobierno; otro especialista elegido por cada una de las cámaras legislativas, previa postulación que hagan las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial; y dos expertos académicos especializados en el tema.

Entonces, me pregunto: ¿Dónde está la representación territorial en esta comisión nacional? Además, hay que agregar la secretaría técnica, que, al igual que en los órganos colegiados de administración y decisión, es desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y una subsecretaría técnica, en cabeza de los secretarios de las comisiones especiales de seguimiento antes citadas.

Así, es el DNP el que determina y direcciona el papel de la nueva COT, conforme al Decreto 3680 del 2011, por medio del cual se reglamentó la Ley 1454.

En resumen, siete responsabilidades de orden logístico, 10 de orden técnico y tres de seguimiento fueron atribuidas a esta secretaría técnica. Realmente, el protagonismo y la dirección de la COT "nacional" están a cargo de dicho departamento administrativo, que, de paso, tiene acumuladas tareas en todo el territorio, como los sabidos trancones que padece el tema de la distribución de regalías en las entidades territoriales, a propósito de la implementación del Acto Legislativo 5 del 2011. ¿Habrá tiempo y gente para todo esto?

## El promotor del ordenamiento territorial

Orlando Fals Borda promovió estudios y debates importantes sobre la flexibilización de los límites territoriales tradicionales, la creación de las regiones, las provincias y los territorios indígenas, propuestas que no se concretaron en el plano normativo.

Sobre la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial, Fals Borda escribió lo siguiente: "En la Asamblea Nacional Constituyente, el 6 de junio de dicho año dejé constancia en la que invité a convertirnos en 'máquina del tiempo' para trasladarnos mentalmente al futuro de nuestro país. Quería dejar atrás el prejuicio de que los actuales límites políticos deben ser eternos, para tomar en cuenta la necesidad de ajustarlos y responder mejor así a expectativas y urgencias reales de las gentes en sus comunidades. Invité entonces a reconocer las 'fuerzas telúricas' de nuestra sociedad para evitar los separatismos y que ocurriera 'otro Panamá', con el fin de integrarnos 'en la diversidad de los que somos'".

Fuente: *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia.* Bogotá, TM Editores e IEPRI (UN), 1996.

## El nivel local

Por su parte, las comisiones regionales de ordenamiento territorial deberán ser creadas mediante ordenanzas y/o acuerdos por las asambleas departamentales y los concejos municipales, respectivamente.

La comisión departamental estará integrada por el gobernador o su delegado, quien la presidirá; el Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, la instancia similar o su delegado; el Director Departamental del IGAC o su delegado; el Director de la CAR respectiva o su delegado; un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el gobierno departamental; dos expertos nombrados por la asamblea departamental respectiva y dos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico del departamento.

La misma lógica de integración se aplica para las comisiones municipales, las cuales

deberán estar presididas por el alcalde y las entidades o designados antes citados en el orden municipal.

El gran desafío está en la articulación de estas comisiones regionales con la comisión nacional y todas las instancias que se ocupan de la organización y del ordenamiento del territorio en las entidades regionales y locales.

## No más de lo mismo

El reto más importante está dado en comprender y leer a Colombia más allá de la Plaza de Bolívar y de la gris ciudad bogotana, de por sí, también golpeada por el centro. Y reconocer el papel y la importancia del nivel nacional, regional, departamental, local y de los territorios étnicos en la construcción de un ordenamiento incluyente, heterogéneo, flexible y diverso.

La LOOT no hizo la tarea completa, ninguna norma lo puede hacer, pero cambió el rumbo diseñado en la Constitución de 1991 y le apostó a otros paradigmas ajenos a la descentralización y a la autonomía territorial.

La omisión legislativa absoluta, identificada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-489 del 2012, en materia de región como entidad territorial y los territorios indígenas constituye otro de los retos que debe impulsar la nueva COT. Así mismo, dar alcance al principio de asociatividad territorial, de cara al Estado social y democrático de derecho y no solamente bajo la lupa del mercado y la competitividad.

Ante una arquitectura territorial inacabada y que clama serias intervenciones y ajustes, es prioritario que la nueva COT emprenda con celeridad y eficiencia las tareas asignadas.

Sea esta la oportunidad para promover la reflexión sobre la importancia de esta comisión y de las demás departamentales y municipales, cuya ausencia se siente en un Estado que se está recentralizando y que interviene el territorio de forma fragmentada, dispersa y con marcados criterios fiscalistas y coyunturales que lo distancian de las máximas constitucionales de Estado social de derecho, descentralización y autonomía territorial.

\* Directora de la Línea de Investigación en Territorio, Descentralización y Democracia de la Universidad del Rosario; doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado; abogada y especialista en Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad Libre.