

## RESUMEN

El propósito de este documento es presentar una revisión crítica desde un enfoque histórico, jurídico y político a la puesta en práctica de la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial en Colombia. Inicialmente se describen las herramientas normativas y administrativas con que cuenta el gobierno para garantizar el desarrollo de la planificación y conservación en los territorios colombianos. Previa contextualización se procede a realizar la revisión crítica de los principales inconvenientes técnicos que ha presentado la aplicación de la Ley en mención en el país, cuyos elementos permitirán abordar con mayores claridades la forma en que se configura el espacio territorial en el Valle de Aburra. Nuestro estudio de caso permite identificar que la problemática en la aplicación del ordenamiento territorial en Colombia a la luz de la Ley 388 no necesariamente obedece a inconvenientes jurídicos, técnicos o administrativos, sino que el tema de fondo está relacionado con el modelo político, económico y social, como finalmente lo evidencia una breve revisión histórica, situada a partir del inicio de la República.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to present a critical review from a historical, political and legal implementation focus of the Law 388 of 1997 on land in Colombia. It initially describes the regulatory and administrative tools available to the government to ensure the development and conservation planning in the Colombian territory.

Previous contextualization the procedure is to make a critical review of the main technical problems presented by the application of such law in the country. Our study case will allow us to identify the problems in the implementation of land use planning in Colombia; before Act 387 it does not necessarily obeys to legal, technical or administrative problems, as it is finally underlined a brief historical revision, starting from the beginning of the Republic.

### Palabras Claves

Ordenamiento Territorial en Colombia, Ley 388 de 1997.

### Key Words

Land in Colombia, Act 388 of 1997.

\*Profesional egresado del programa de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP. Actualmente Profesional de Apoyo en Control Interno Administrativo en la Alcaldía municipal de Mitú - Vaupés, nelsongomezback@gmail.com, controlinterno@mitu-vaupes.gov.co

## ¿CUENTA EL GOBIERNO CON ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y CONSERVACIÓN PARA LOS TERRITORIOS COLOMBIANOS?

La Ley 388 de 1997 propone un ordenamiento territorial y una reforma urbana en Colombia, la Constitución de 1991 establece que las entidades territoriales quedan como responsables del desarrollo en sus territorios, asignando a los municipios la competencia directa sobre la planificación y administración del suelo urbano (Ley 388 de 1997).

Estos principios desarrollados por la Ley 152 de 1994 -Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y la Ley 388 de 1997, adoptaron como figuras de planeación para los distritos y municipios los siguientes: i) el Plan de Desarrollo hace concretos programas y proyectos del programa de gobierno de cada alcalde durante su período; y ii) los Planes de Ordenamiento Territorial (dependiendo la categoría del municipio) como instrumento de planificación territorial, el cual incorpora el marco normativo de los distritos y municipios, el régimen del suelo (otorgando derechos y deberes a los propietarios), e, instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

Por otra parte, el Decreto 1729 de 2002 establece disposiciones generales para la elaboración y ejecución los Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas - POMCH o Plan de manejo y ordenamiento de una cuenca-POMCA; dentro de éste, el artículo 25, confiere al Instituto de hidrología, meteorología, y estudios ambientales de Colombia -IDEAM dos responsabilidades: Una, establece los criterios y parámetros para la clasificación y priorización de cuencas hidrográficas en el país con fines de ordenación; y dos formular una guía que contenga aspectos técnico científicos que permitan a la respectiva autoridad ambiental competente o la Comisión Conjunta, desarrollar las

fases establecidas para la ordenación de las cuencas.

El IDEAM construyó un marco de referencia con la participación de las autoridades ambientales, académicas, organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, proceso precedido por el ejercicio de clasificación y priorización de cuencas contenido en la Resolución 104/2003 del IDEAM.

Los enfoques dados a la ordenación de cuencas responden a tendencias globales para evaluar los logros y mirar posibles fracasos. Esto con el fin de avanzar hacia un esquema de gestión integrada de recursos hídricos. En los 70's no existía una idea clara respecto a los orígenes del desequilibrio hídrico, erosión y demás repercusiones ecológicas. La reforestación era la única opción para regular los caudales, controlar la calidad del agua y la degradación de los suelos por erosión.

## ¿CUÁLES HAN SIDO LOS PRINCIPALES INCONVENIENTES QUE HA PRESENTADO LA APLICACIÓN DE LA LEY 388 DE 1997 EN EL PAÍS?

Tres argumentos con que se critica permanentemente en el país la aplicación práctica de la Ley 388 de 1997, y la formulación de los planes de ordenamiento territorial han sido la debilidad técnica de los POT formulados, el ámbito meramente municipal de esta Ley, y el énfasis urbano de los instrumentos a desarrollar en dichos Planes de Ordenamiento Territorial (Carrión, 2008).

Frente a la debilidad técnica, se debe tener en cuenta que la formulación y adopción de los POT en el país es, y ha sido, un proceso de aprendizaje en la práctica, debido a la poca experiencia de las administraciones locales en temas de planificación territorial. Ello, articulado

a la falta de recursos y los ajustes institucionales que se han llevado a cabo durante los últimos 15 años por la aplicación de normas de tipo fiscal para la eficiencia territorial, explicaría en parte la debilidad técnica de dichos POT, pero no sería suficiente para entender la problemática, la cual tiene que ver además con:

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

Con relación al segundo argumento, el hecho de que la Ley 388 de 1997 se haya centrado en el nivel municipal tiene que ver con un mandato constitucional: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (Art. 313 CP de 1991).

Con base en esta disposición, la Ley 388 de 1997 establece su propio concepto sobre el ordenamiento territorial, entendiendo a este como un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertada, emprendida por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de

acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

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

De hecho, desde la aplicación de la misma Ley 388 de 1997 se ha buscado la promoción de procesos de integración regional para el cumplimiento de estas acciones, con relativo éxito en algunos territorios del país. Entre otros ejemplos, se tienen los Comités de Integración Territorial promovidos por la Ley 614 de 2000 para municipios de un área metropolitana o de un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil habitantes, para la concertación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión de desarrollo futuro del área de influencia, al igual que otros procesos de articulación de planes de ordenamiento territorial por grupos de municipios.

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

Finalmente, es cierto que la Ley 388 de 1997 se originó con un énfasis muy urbano. El antecedente de política más importante que

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

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

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

- a) La necesidad de regular el desarrollo de actividades mineras en regiones como la Sabana de Bogotá y la Jagua de Ibirico en el Departamento del Cesar debido a sus altos impactos sociales y ambientales;
- b) La regulación a la expansión de zonas urbanas en la región Andina y Caribe, sobre todo en áreas metropolitanas como Bogotá y Valle de Aburrá en Antioquia, sobre los suelos rurales y ambientales de municipios aledaños;
- c) La necesidad de incorporar en forma más eficiente la gestión del riesgo en la planificación regional y local del país, debido a constantes fenómenos como deslizamientos e inundaciones en todo el territorio nacional;
- d) La creciente preocupación por el manejo de asuntos territoriales indígenas en el marco de los fueros especiales dados por la Constitución en regiones como la Amazonía Colombiana, el Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta;
- e) La regulación a fenómenos de suburbanización asociados a la localización de viviendas campestres y a la necesidad de habilitar suelo para proyectos de vivienda de interés social en municipios aledaños a grandes áreas metropolitanas y regiones urbanas, que

no dejaron suelo de este tipo en sus respectivos POT; y

f) Otros asuntos relacionados con la protección y conservación de los recursos naturales, y de ordenamiento rural de los usos del suelo,

Todos estos asuntos han venido abriendo nuevos frentes de discusión sobre el tema, y algunos de ellos ya han sido incorporados en el desarrollo reglamentario de la misma Ley 388 de 1997.

Uno de los más recientes e interesantes tiene que ver con la regulación de actividades industriales y los usos de vivienda campestre en zonas rurales de grandes regiones urbanas de Colombia, hecha a través de los Decretos nacionales 97 de 2006 y 3600 de 2007. Con estos nuevos instrumentos de ordenamiento territorial se ha propuesto la regulación de los usos y la ocupación del suelo rural establecido en los POT municipales desde un claro enfoque de política supramunicipal.

## ¿CUÁL ES EL ORIGEN EN COLOMBIA COMO REPÚBLICA, DE LA APROPIACIÓN DEL TERRITORIO Y QUÉ GARANTÍAS OFRECE LA LEY 388 DE 1997 PARA SUPERARLAS?

Desde las guerras civiles del siglo XIX el Estado manifestó en la toma de decisiones de administración pública evidentes tendencias que propendían por facilitar las prácticas del clientelismo y la corrupción mediante la manipulación de los procesos de adjudicación de concesiones, que buscaban beneficiar a la naciente la oligarquía con el fin de garantizarse para sí la construcción de vías férreas, fluviales y puentes en tierras ricas y estratégicas económica, política y militarmente. Atendiendo a esta problemática en una oportunidad Simón Bolívar propuso la pena de muerte para él que se robara el presupuesto público.

El procedimiento de adjudicación de concesiones estaba dado por el contratista ya que el Estado no

tenía la capacidad administrativa para regularlo y la forma de pago era con tierras. Esta situación facilita la explicación de cómo el tema vial ha sido un elemento histórico de apropiación de tierras y sus consecuentes procesos de valorización ya que rompía la estructura hacendaria y las condiciones laborales al interior.

Hoy en día la normatividad que regula el tema del ordenamiento territorial reproduce las mismas lógicas de apropiación del territorio pero amoldándose a las dinámicas de poder político y económico. Esta tendencia se evidencia en el enfoque legitimador que representa la participación democrática de las acciones urbanísticas el cual se encuentra establecido en el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, si se tiene en cuenta que el modelo propuesto genera dificultades para su aplicación debido a la ausencia de herramientas jurídicas o administrativas que garanticen un adecuado y dinámico funcionamiento de este tipo de escenarios de concertación. Sin embargo, aun si funcionaran adecuadamente estos escenarios, es evidente el riesgo que se tiene para su cooptación o manipulación por parte de los actores políticos y económicos debido a las falencias de la democracia representativa por su enfoque netamente formalista.

## CONCLUSIONES

La solución no está en modificar o en reglamentar la citada Ley, sino en la generación de escenarios de discusión de carácter incluyente y ampliamente participativo, con garantías de igualdad y solidaridad que permitan el diseño e implementación de un marco normativo enfocado hacia el ordenamiento territorial de las regiones, tomando como garantía de su desarrollo el empoderamiento de las bases populares. En palabras de Orlando Fals Borda, destacado académico en la materia, “la base (del desarrollo de las regiones) está en el desarrollo de la autonomía regional, el control ciudadano del poder y una amplia inclusión y participación popular en las decisiones.”

Los motivos por los cuales resulta tan difícil configurar el espacio territorial de tal manera

que sea sostenible para las entidades territoriales, se debe a las dinámicas comerciales vigentes propias del modelo neoliberal, lo cual ha arrojado como consecuencia la marcha incesante de población en extrema pobreza y miseria para sobrevivir en lugares de la ciudad que les dé cabida a sus vidas. Esa población en su gran mayoría proviene de los campos ilusionados con las aparentes facilidades que ofrece la ciudad, pero cuando llegan, se encuentran con condiciones indignas de vida. Sus proyectos de vida se derrumban y deben entonces sobrevivir en las conocidas comunas colindantes con la ciudad, generando grandes dificultades para que las autoridades gubernamentales lleven a cabo su cometido de planeación territorial.

Para la superación de la problemática en materia de ordenamiento territorial que atraviesan los municipios colombianos, es necesario garantizar, por una parte, la generación de herramientas normativas y administrativas que articulen, en términos de sostenibilidad, los diferentes POT, PBOT o EOT según sea el caso de los municipios que comprenden a regiones, tal como lo demanda la Ley en cuestión. Por otra parte, se requiere la construcción participativa de un modelo político, económico y social que brinde garantías reales de desarrollo sostenible a los habitantes de una región golpeados por la exclusión desde los años la década de los setenta causados por la influencia del narcotráfico y su derivado conflicto armado, el auge desenfrenado de la industria y el desinterés de la clase política tradicional para darle solución a estas demandas que progresivamente han situado en la mayoría de los casos como regiones no sostenibles.

# BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo Luis Carlos. La articulación urbano-regional. Indicadores de sostenibilidad y ordenación del territorio. Huella ecológica y ecosistemas estratégicos Medellín.
- Rodríguez Bladimir. 2005. Nuestro Pan de cada día. La huella ecológica alimentaria de Bogotá.
- Ley 812 de 2003.
- Ley 388 de 1997.
- Melo Jorge Orlando, 2004. Espacio e Historia en Medellín. Banco de la República.
- IDEAM. 2004. Guía técnica científica para la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas en Colombia (decreto 1729 de 2002).
- Varios autores: Región ciudad y áreas protegidas manejo ambiental participativo. Fescol-Cerec-Eco fondo-Acción Ambiental.
- Fals Borda, Orlando. Acción y espacio. Autonomías en la nueva república. 2000
- Massiris Cabeza, Ángel. Fundamentos Conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Año 2005.
- Carrión Barrero, Gustavo Adolfo. Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. Arquitectura, Ciudad y Entorno. 2008.