

# El ordenamiento territorial: Política y Plan

\* ANGELA ANDRADE DE PEREZ  
 \*\* MANUEL JOSE AMAYA ARIAS  
 \*\*\* FRANCISCO MARTINEZ RIVERA

## Antecedentes.

En Colombia el proceso de ordenamiento territorial ha tenido una trayectoria relativamente corta, marcada por la divergencia de enfoques e interpretaciones corporativas. En realidad el ordenamiento se ha trabajado en el país desde hace más de veinte años, pero casi siempre circunscrito al manejo y conservación de los recursos naturales<sup>(1)</sup>. En esta línea se han realizado diversos tipos de estudios en la mayoría de los casos asociados

a las actividades desempeñadas por las Corporaciones Autónomas Regionales para el manejo de cuencas hidrográficas, los cuales han contribuido sin duda a tener mejores criterios en la planificación del uso de las tierras y de alguna forma han ayudado a consolidar una conciencia ambiental en el manejo de los recursos naturales. Sin embargo, estos estudios se han orientado principalmente hacia el diagnóstico y la evaluación de las áreas objeto de investigación, con enfoques de tipo paramétrico, con especial énfasis hacia la descripción de los factores de tipo físico que influyen en la conformación de un territorio. En contados estudios se consideró desde una perspectiva espacial integral la relación existente entre los aspectos biofísicos y socioeconómicos, y con énfasis en el análisis de su dinámica mas que en la descripción de sus

\* Subdirectora de Geografía IGAC.

\*\* Jefe de División de Ordenamiento Territorial IGAC.

\*\*\* Coordinador área de deslindes.

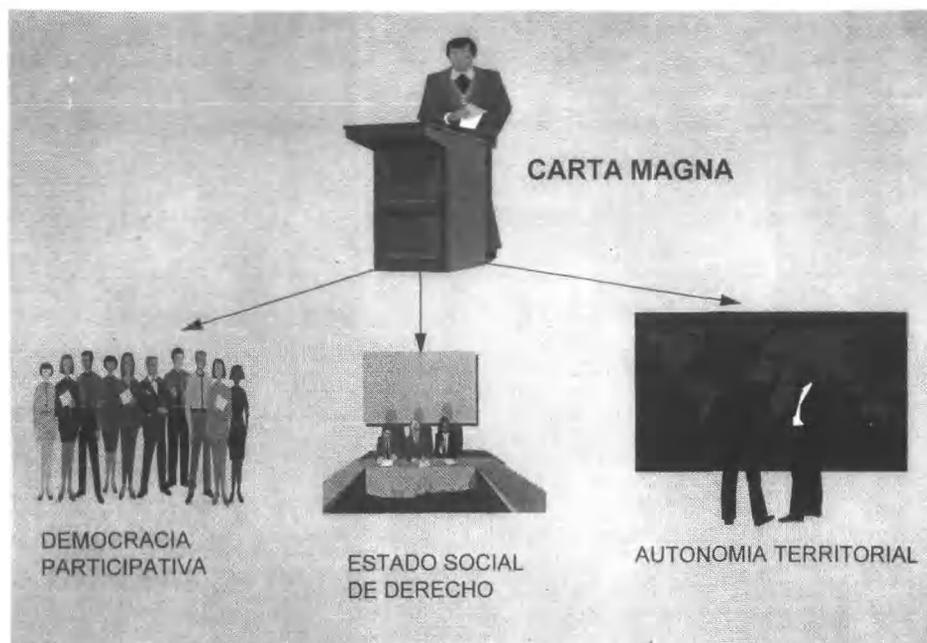
(1) Ordenamiento de cuencas hidrográficas, planes de ordenamiento forestal, planes de ordenamiento de los recursos hídricos, etc.

componentes básicos. Este tipo de aproximaciones, aunque han tenido un aporte significativo para el desarrollo conceptual y metodológico del ordenamiento territorial en nuestro país, han sido aún insuficientes para lograr una mejor comprensión del territorio y así ofrecer mejores posibilidades para resolver sus problemas y establecer alternativas de manejo sostenible en el futuro. Adicionalmente, estos trabajos no han tenido en cuenta la participación de la sociedad civil y de las instituciones competentes, aspectos necesarios actualmente dentro de los principios de la nueva Constitución. Otro de los factores que ha caracterizado

el O.T.,<sup>(2)</sup> ha sido la carencia de normativa y desarrollos legales como soporte de la gestión de las entidades territoriales, con lo cual las posibilidades de legitimar el ordenamiento como estrategia e instrumento de desarrollo fueron muy reducidas.

A partir de la Constitución Política de 1991 el O.T., ha tomado vigencia de manera paralela al proceso de descentralización y consolidación de la autonomía de las entidades territoriales. La distribución de competencias y recursos del nivel nacional a los entes regionales y locales ha abierto perspectivas para una nueva división político-administrativa,

## CONSTITUCION 1991



(2) O.T.: Léase ordenamiento territorial.

a través de la constitución de nuevas entidades territoriales, administrativas y de planificación. De esta forma, la Carta Magna contiene los fundamentos que permiten definir el ordenamiento territorial, como el proceso mediante el cual se establece una adecuada asignación de competencias normativas de las entidades territoriales, la distribución de competencias entre éstas y la Nación, los requisitos para la formación de nuevos departamentos, los requisitos para la conversión de la región en entidad territorial y la conformación de entidades territoriales indígenas. De forma complementaria, la Constitución traza el derrotero para desarrollar el O.T., como instrumento de planificación, que propenda por el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la puesta en marcha de formas de participación democrática y la intervención del Estado en la racionalización de la economía con fines de desarrollo armónico y equitativo, de tal forma que se garanticen oportunidades, bienes, servicios y el desarrollo de estrategias y orientaciones de política económica, social, ambiental y cultural, que aseguren el adecuado desempeño de las entidades territoriales.

Con base en estos preceptos se desarrollaron en el país una serie de enfoques y elaboraciones conceptuales diversas, con énfasis en diferentes aspectos del O.T., tal como lo relacionado con aspectos económicos, sociales, ambientales o político-administrativos,

lo que a la postre redundó en un enriquecimiento la perspectiva del proceso. Estos valiosos aportes imprimieron un contexto democrático y participativo, que fue exitosamente canalizado a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial, de la cual el IGAC, ejerció la secretaría técnica. La COT en desarrollo de su misión constitucional, interpretó inicialmente el ordenamiento territorial "como un conjunto de acciones concertadas, para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente"<sup>(3)</sup>.

El concepto fue evolucionando de cara a un enfoque más integral, optando por aproximaciones más cercanas a la consideración del O.T., como un instrumento para la proyección de las políticas de desarrollo, democrático en esencia y prospectivo por su carácter previsor y racionalizador de la toma de decisiones relativas al territorio. Así, el ordenamiento fue definido por H. González como "un proceso que comprende un conjunto de acciones concertadas, emprendidas por la Nación, las entidades territoriales y las divisiones administrativas territoriales, para ajustar la división político-administrativa de la Nación a las disposiciones de la Constitución, disponer los instrumentos para gobernar el territorio bajo su

(3) *Boletín de la comisión de Ordenamiento Territorial No. 3, página 3, 1992.*

jurisdicción y para regular la transformación, ocupación y utilización del espacio de acuerdo a la estrategia de desarrollo social, económico y cultural y en armonía con el medio ambiente"<sup>(4)</sup>.

Compartiendo esta visión el IGAC, cuyo marco de trabajo se fundamenta en el estudio integral del "espacio", incorporó otros elementos que le dan al O.T., la connotación de instrumento de planificación, en donde intervienen además de elementos político-administrativos, estrategias para la actuación e intervención del territorio. De esta forma, se ha considerado que "el ordenamiento territorial es la política del Estado, que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, proponiendo un nivel de vida adecuado de la población y la conservación del ambiente"<sup>(5)</sup>.

El Gobierno, con el aporte y las recomendaciones de la COT, prepara un nuevo proyecto de la ley orgánica de ordenamiento territorial. La base de la propuesta es una serie de principios generales junto con el desarrollo de aquellos elementos materia de ley orgánica no debatidos en la corporación legislativa. Con el proyecto,

se complementa la normatividad territorial, básicamente en los temas de provincias, regiones, territorios indígenas, principios y distribución de competencias. Se señala que el "el ordenamiento territorial tiene como finalidad robustecer la unidad de la República de Colombia, a través del reconocimiento de la autonomía de sus entidades territoriales y por medio de la descentralización administrativa, la democracia participativa y el pluralismo social"<sup>(6)</sup>.

Del análisis de varias experiencias internacionales y del estudio de la forma como otros gobiernos han abordado el tema del ordenamiento territorial, se pueden realizar las siguientes apreciaciones, que en últimas son un marco de referencia para el planteamiento de una posición ideológica y de un enfoque genuino sobre el tema en Colombia. Se estudiaron seis países: tres de Europa (España, Alemania y Francia) y tres de Latinoamérica (Venezuela, El Salvador y Bolivia).

En general, los objetivos del proceso en Europa se orientan hacia la reducción de los desequilibrios territoriales, mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de la población y utilización racional del territorio, con una gestión adecuada de los

---

(4) H. González. *Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial No. 23, página 17, 1994.*

(5) A. Andrade. *Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial No. 23, páginas 3 y 4, 1994.*

---

(6) Artículo 1. *Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. Marzo de 1995.*

recursos y la mejora del medio ambiente. Todo lo anterior, ubicando el ordenamiento como un instrumento para la proyección y expresión espacial de las políticas ambientales, económicas, sociales y culturales generadas por un modelo de desarrollo, lo cual evidencia que el O.T., es incorporado en los procesos de planificación como un vehículo para el apoyo y racionalización de la toma de decisiones. Es de anotar que estos objetivos son retomados por los países miembros de la Comunidad Económica Europea, adaptando su contenido y alcances a las problemáticas y prioridades de cada Estado.

En el caso latinoamericano no existe ese marco continental directriz sobre O.T., por lo cual la mayoría de países han generado sus procesos de forma independiente. No obstante, en el documento "Nuestra Propia Agenda" que en cierta medida, es una especie de acuerdo sobre algunos principios básicos establece como objetivos latinoamericanos de O.T.:

1. Inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales, con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales, como medio para orientar un proceso ordenado de ocupación del espacio, reduciendo el impacto del medio.
2. Controlar las actividades contaminantes, estableciendo estándares y límites para las emisiones y descargas, lo cual implica una gestión ambiental eficiente y una reglamentación adecuada.
3. La descentralización y desconcentración económica, en la búsqueda de un desarrollo regional más armónico.
4. La delimitación de los fines y usos de la tierra de acuerdo con su vocación ecológica y la demanda que exista sobre ella. El O.T., puede establecer la cronología con la cual se permitirán cambios para usos más intensos, siempre y cuando éstos sean compatibles con sus características intrínsecas y la demanda que se impone sobre ellos esté en armonía con el previsto proceso de ocupación del espacio.
5. El señalamiento de espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento.
6. El equipamiento del territorio con el propósito de habitarlo para lograr un desarrollo sustentable.
7. La protección de zonas de ocupación contra los fenómenos de carácter natural que puedan afectarlas.
8. La preservación de monumentos históricos y arquitectónicos.
9. La conservación del paisaje.

Existe cierta unicidad sobre el concepto y alcances del O.T., sobre todo los aspectos que permiten interpretar el proceso como un instrumento de planificación, orientador y regulador de los procesos de uso y ocupación del territorio, para elevar la calidad de vida de la población y generar un verdadero desarrollo sostenible.

Lo anterior nos permite concluir que si bien en Colombia hay una gran diversidad de enfoques e interpretaciones, derivadas del propio marco constitucional, es necesario observar la gran tendencia global del asunto, no para replicar objetivos o asumir directrices desligadas de las verdaderas problemáticas nacionales, sino para construir una política territorial y un marco de actuación, que se articule armónicamente con los desarrollos internacionales.

### El Concepto.

El ordenamiento territorial es una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente (Andrade, 1994).

## EL CONCEPTO DE O.T.



El O.T., como política de Estado orienta la planeación del desarrollo desde una perspectiva holística, prospectiva, democrática y participativa:

Holística, porque considera los problemas territoriales desde un punto de vista global e involucra dentro de una perspectiva espacial los aspectos económicos, sociales, culturales y

ambientales tradicionalmente tratados de forma sectorial. Prospectiva, porque plantea directrices de largo plazo, como guía para la planeación de mediano y corto plazo, las cuales responden al diseño de un futuro deseable. Democrática y participativa, porque parte del principio de concertación con la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

El O.T., como instrumento, aporta al proceso de planificación enfoques, métodos y procedimientos que permiten acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio. En este sentido, el territorio como espacio social, concreto, que la población identifica como suyo, deja de ser el mero receptáculo de la acción del Estado, para convertirse en un elemento integrador y estructurador de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas encaminadas a mejorar el bienestar social. Como lo considera la gobernación de Antioquia (1990), este enfoque fortalece la descentralización, tanto por su capacidad de coordinación como de integración.

### Desarrollo normativo.

En general el desarrollo legal del ordenamiento territorial en Colombia, es aún incipiente. No existe gradación normativa por niveles territoriales y se presentan contradicciones entre leyes y decretos que por su naturaleza deberían ser complementarios. En las normas que rigen el ejercicio de tareas institucionales no existe unidad de criterio ni compatibilización de competencias.

Las virtuales dificultades para determinar el significado y alcances del proceso parten de la propia Constitución, "dado que aquella no elaboró una enumeración taxativa de los tópicos orgánicos territoriales de modo que ellos se hallan dispersos en el articulado de la carta y en ocasiones de manera no explícita"<sup>(7)</sup>. No obstante, en la normativa vigente se encuentran competencias específicas en algunos campos, si bien insuficientes, con una orientación hacia el objetivo general del proceso.

En primera instancia conviene señalar que el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", fue la primera entidad pública del orden nacional en incorporar dentro de su misión, el apoyo a los procesos de ordenamiento de las entidades territoriales, centrando su objetivo en el desarrollo de metodologías y la construcción conceptual del proceso<sup>(8)</sup>.

(7) *Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial No. 25, página 7, recomendación R-10, abril de 1994.*

(8) *El Decreto 2113 de 1992, el cual textualmente señala: El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" tiene como objetivo cumplir el mandato constitucional, referente a la elaboración y actualización del mapa oficial de la República: desarrollar las políticas y ejecutar los planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georeferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial. A su vez, este objetivo está compuesto por varias funciones, dentro de las cuales conviene resaltar la relativa a la promoción de la investigación y el desarrollo de metodologías de ordenamiento territorial y planificación ambiental aplicables a las entidades territoriales del país.*

Las entidades territoriales cuentan con algunos instrumentos legales, que en cierta forma pueden considerarse como territoriales. Dentro de éstos la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, los principios generales y rectores para el ejercicio de competencias, la participación en los ingresos corrientes de la Nación, la categorización de los municipios, la participación comunitaria y su vinculación al desarrollo municipal, entre otras, ratifica una facultad básica de la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, que es precisamente la de ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, planificar el desarrollo económico, social y ambiental y velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente.

De otra parte, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 del 15 de julio de 1994): Establece los principios generales de la planeación: autonomía, ordenación de competencias, coordinación, prioridad del gasto público social y el desarrollo armónico de las regiones, las autoridades e instancias del sistema nacional de planeación. De igual forma, determina el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del plan de desarrollo, tanto de la Nación, como de las entidades territoriales. Esta ley se constituye en el único desarrollo normativo actual que hace explícita la necesidad y obligación de las entidades territoriales, particularmente los municipios, relativa a la formulación y ejecución de sus respectivos planes de ordenamiento territorial<sup>(9)</sup>.

- ◇ AUTONOMIA
- ◇ ORDENACION DE COMPETENCIAS
- ◇ COORDINACION
- ◇ PRIORIDAD DEL GASTO PUBLICO SOCIAL Y DESARROLLO ARMONICO DE LAS REGIONES
- ◇ LAS AUTORIDADES E INSTANCIAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

(9) Artículo 41. Planes de acción de las entidades territoriales: con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente concejo o asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo concejo de gobierno departamental, distrital, o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias

nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

**Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente ley, contarán con un plan de ordenamiento que se registrará por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional, y los departamentos brindarán las orientaciones y el apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.**

La reglamentación de esta ley seguramente facilitaría a los municipios definir cuál es la utilidad de los planes de ordenamiento territorial, cómo se armonizan con los planes de desarrollo, qué contenidos básicos tienen, cuál es el procedimiento para la vinculación de la sociedad en su formulación, ejecución y evaluación, qué recursos presupuestales los sustentarán, cuáles son sus fases de elaboración, su procedimiento de aprobación y los instrumentos de gestión.

La dimensión ambiental debe estar completamente integrada con la dimen-

sión territorial dentro del proceso de ordenamiento. Esta articulación ha de darse en tres campos: en el ámbito conceptual y metodológico, en lo normativo y en lo instrumental. En el segundo aspecto, el país cuenta con un avance significativo en el desarrollo de la política ambiental y en la organización del sistema nacional ambiental. Prueba de ello fue la expedición de la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente. La articulación con el ordenamiento territorial, se concreta en algunas de las funciones del ministerio:

### DIMENSION AMBIENTAL

- ◇ AMBITO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO
- ◇ NORMATIVO
- ◇ INSTRUMENTAL

- |   |   |
|---|---|
| <p>a. Formular la política ambiental y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio.</p> | <p>en materia de ordenamiento ambiental del territorio, que se deben incorporar en la parte estratégica del plan nacional de desarrollo.</p>                                    |
| <p>b. Regular las condiciones generales para el uso de los recursos naturales.</p>  | <p>d. Expedir y actualizar el estatuto de zonificación del uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo.</p> |
| <p>c. Preparar con la asesoría del DNP los planes, programas y proyectos</p>  |   |

- e. Adicionalmente, establece que los municipios y distritos deben dictar dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial de los municipios y las regulaciones sobre usos del suelo.
- f. A las Corporaciones Autónomas Regionales CARs se atribuye la coordinación de departamentos y municipios y demás entidades del sistema nacional ambiental, en la formulación de planes, programas
- y proyectos de desarrollo ambiental, de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- g. Con sujeción a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, coordinar el ejercicio de las funciones en materia ambiental que poseen las entidades territoriales (departamentos, municipios, distritos, territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley les diere el carácter de entidades territoriales, y las competencias de los grandes centros urbanos).

## CREACION DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

Ley 99 de 1993



<p>Formular la política ambiental y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio.</p>	<p>Regular las condiciones generales para el uso de los recursos naturales.</p>	<p>Preparar con la asesoría del DNP los planes, problemas y proyectos en materia de ordenamiento ambiental del territorio que se deben incorporar en la parte estratégica del plan nacional de desarrollo.</p>	<p>Expedir y actualizar el estatuto de zonificación del uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo.</p>	<p>Adicionalmente, establece que los municipios y distritos deben dictar dentro de los límites establecidos superiores, las normas de ordenamiento territorial de los municipios y las regulaciones sobre usos del suelo.</p>	<p>A las Corporaciones Autónomas Regionales CARs se atribuye la coordinación de departamentos y municipios y demás entidades del sistema nacional ambiental, en la formulación de planes, proyectos de desarrollo ambiental, de protección del medio ambiente y los recursos naturales.</p>	<p>Con sujeción a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, coordinar el ejercicio de las funciones en materia ambiental que poseen las entidades territoriales.</p>
--	---	--	--	---	---	---

De otra parte, la misma ley, en el artículo 65 destaca el rol de los municipios y los distritos con régimen constitucional especial, en materia ambiental y los faculta para dictar dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo. Concepto compatible con las Leyes 136 y 152 de 1994, que evidencia y refuerza la responsabilidad del municipio como gestor del proceso de ordenamiento territorial. Los departamentos también deben contar con instrumentos que les permitan dar los lineamientos, las orientaciones, el apoyo técnico y la asistencia a los municipios. Este marco orientador, en concordancia con lo estipulado en el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial, se debe tener mediante la formulación y ejecución de planes de ordenamiento territorial, el cual, tanto para departamentos como para municipios, se constituirá en el principal instrumento de gestión del desarrollo territorial y en el derrotero que guíe la toma de decisiones sobre los procesos de uso y ocupación del territorio.

Otros instrumentos normativos fundamentales en el proceso de ordenamiento territorial son:

- La Ley 9a. de 1989 sobre Reforma Urbana, que señala los criterios para la localización de actividades en áreas urbanas, tratamientos y prioridades para la ocupación y usos de las mismas. Así mismo,

aporta los mecanismos para la elaboración de los planes y reglamentos de usos del suelo a nivel municipal.

- El Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986), proporciona las bases para la planeación y el ejercicio de las funciones de los departamentos y la coordinación de funciones nacionales.
- El proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial<sup>(10)</sup>: recoge de forma idónea los aspectos constitucionales básicos del proceso de ordenamiento territorial: la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y los principios fundamentales para el ejercicio de éstas. En lo relativo al ordenamiento como instrumento de planificación el proyecto de ley desarrolla las "competencias en materia de ordenamiento espacial". Esta iniciativa contiene temas que sin duda, se constituyen en un gran avance del proceso territorial en Colombia:
  - a. Las disposiciones generales: contenido de la ley, objetivos del ordenamiento territorial, autonomía de las entidades territoriales, determinación de entidades territoriales y administrativas y de planificación.
  - b. Los principios rectores para el ejercicio de las competencias, las competencias normativas, administrativas, en materia de prestación de servicios y en materia de ordenamiento espacial.

(10) *Ibidem* (4).

- c. Los mecanismos para dirimir conflictos por competencias.
- d. La naturaleza, definición, constitución, objeto, funciones, órganos de administración y relaciones de las entidades territoriales, (omitiendo aquellas materias ya reglamentadas en el caso de municipios y departamentos y desarrollando ampliamente las competencias de nuevas entidades territoriales, administrativas o de planificación).

Como se mencionó, el tema del proyecto que más se ajusta a la conceptualización del ordenamiento territorial como instrumento de planificación, es el que establece las competencias en materia de ordenamiento espacial, las cuales determinan los alcances globales de una política nacional de ordenamiento del territorio y los propósitos generales de los planes de ordenamiento territorial para el caso de los departamentos y municipios.

En este contexto, a la Nación le compete la formulación de la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, proporcionando las directrices y orientaciones en la materia a departamentos y municipios: la protección de áreas de parques nacionales y otros ecosistemas de interés estratégico, la identificación y localización de grandes proyectos de infraestructura, la zonificación y determinación de tipos generales de uso de la tierra de acuerdo con su aptitud, sus

potencialidades y limitantes biofísicas, socioculturales, económicas y con su capacidad productiva, en coordinación con los lineamientos de la política ambiental nacional y lo dispuesto en el desarrollo de la Ley 99 de 1993, las limitaciones y prohibiciones de uso en áreas limitadas para la seguridad y defensa, la zonificación y determinación de estrategias de manejo para las áreas amenazadas por fenómenos de carácter natural y la política para los asentamientos humanos en estado de vulnerabilidad, los lineamientos y política de desarrollo urbano y del sistema de ciudades, la dotación y distribución de servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y proyección de áreas de importancia histórica y cultural; y otros temas territoriales de alcance nacional.

Al departamento le corresponde la formulación, ejecución y evaluación de su respectivo plan de ordenamiento territorial, en coordinación con las políticas territoriales nacionales y considerando las medidas tomadas o previstas en los municipios de su jurisdicción, a fin de: garantizar el desarrollo integral, equitativo y participativo del departamento, la funcionalidad y eficiencia espacial de las actividades, la proyección territorial de las políticas sectoriales, procurar progresivamente mejores niveles y condiciones de vida para la población, propiciar la construcción de ventajas competitivas y la integración de sectores productivos para insertarse en las dinámicas económicas nacionales e internacionales, distribuir y regular de forma idónea las actividades y usos sobre el territorio

departamental, tanto a nivel urbano —sistema de ciudades— como rural, mediante el diseño y puesta en práctica de lineamientos y directrices en la materia: orientación para la localización de infraestructura vial, de comunicaciones y de servicios básicos, sociales y asistenciales, medio ambiente, prevención y atención de desastres, equipamiento social, desarrollo industrial, agropecuario y otros aspectos territoriales de la competencia departamental. El plan deberá establecer escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con las potencialidades y limitantes de tipo ambiental, socioeconómico y cultural, en armonía con los objetivos de desarrollo seccional y conforme a las aspiraciones de la comunidad para: reducir los desequilibrios en el desarrollo municipal, integrar y orientar los planes sectoriales departamentales, sus municipios, áreas metropolitanas y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de los objetivos regionales y nacionales.

El municipio deberá formular, ejecutar y evaluar su respectivo plan de ordenamiento territorial en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales de ordenamiento territorial, a fin de: planificar y orientar previsoriamente a corto, mediano y largo plazo las acciones necesarias para orientar y regular los usos de la tierra y los procesos de ocupación, a nivel urbano y rural, identificando potencialidades, limitantes y conflictos ambientales, socioeconómicos y

culturales. El plan deberá elaborar una estrategia para la optimización del uso de la tierra y una serie de alternativas de integración funcional de los sectores —a través de los planes sectoriales— en el territorio, prever y diseñar el crecimiento y desarrollo urbano de forma armónica y funcional con el entorno rural, proponer e implantar las alternativas de distribución territorial de los proyectos de inversión previstos en el plan de desarrollo a fin de promover condiciones para el logro de una equidad real y efectiva, identificar aquellos espacios, actividades y fortalezas que podrían impulsar un proceso abierto e integrado de competitividad y productividad. De igual forma, el plan deberá incluir la identificación de: zonas que presentan amenaza natural y asentamientos vulnerables, áreas destinadas a la protección y preservación del patrimonio ambiental, tipos de utilización de la tierra con fines agrícolas, pecuarios, industriales o de infraestructura física y social.

La reglamentación de una normativa territorial, exige el planteamiento de elementos metodológicos precisos, que ayuden a superar las deficiencias de coordinación institucional, asignando roles y campos de acción claros a las diferentes instancias. Por lo anterior, cobra importancia el desarrollo de instrumentos legales que definan el procedimiento y contenido para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de ordenamiento territorial, tanto para departamentos, como para municipios.

## OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- a. Inducir la reorganización político-administrativa de la Nación dentro de un régimen unitario, como base para el logro de la autonomía de las entidades territoriales, la descentralización y el fortalecimiento de la participación democrática, artículo 1o., de la Constitución Nacional.
- b. Contribuir a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, artículo 7o., de la Constitución Nacional.
- c. Proporcionar estrategias que propicien un desarrollo territorial equilibrado, que se manifieste en una mejor distribución espacial y estructural del bienestar social, artículos 65 y 334 de la Constitución Nacional.

El O.T., como instrumento de la planificación, propicia la intervención sobre las actividades generadoras de desequilibrios regionales, al proporcionar información que ayuda a una asignación eficiente de la inversión pública y privada, la distribución y dotación adecuada de servicios públicos y sociales, la implementación de infraestructura, la transferencia de tecnología, la capacitación de la comunidad, etc.

- d. Incentivar la coordinación administrativa e institucional, artículo 288 de la Constitución Nacional, como base para una planificación solidaria y coherente, tanto vertical como horizontalmente. Lo que disminuye la realización de esfuerzos innecesarios y la duplicidad de funciones y optimiza

el flujo de información, de tal forma que cada nivel territorial considere en su actuación, las medidas tomadas o previstas en niveles superiores e inferiores.

- e. Propender por la distribución y localización ordenada de las actividades y usos en el espacio en armonía con el medio ambiente, artículos 79 y 80 de la Constitución Nacional, Ley 99 de 1993.

En el cumplimiento de este último objetivo se concentra actualmente la mayor parte de las investigaciones del IGAC. Se hace énfasis en el desarrollo metodológico para el apoyo a las entidades territoriales. Este objetivo se basa en los siguientes puntos:

- La orientación y regulación planificada de los procesos de utilización y ocupación del espacio (planificación del uso de la tierra o uso del suelo). La definición de formas alternativas de uso se basa en el concepto de "uso óptimo" de la tierra (agrícola, forestal, pecuario, urbano, industrial, conservación, etc.). El cual se determina a partir del diagnóstico y análisis del uso actual, de la evaluación de las potencialidades de la tierra, de los limitantes sociales y naturales que restringen su aprovechamiento de la tierra. El uso óptimo o preferido que se proponga para las unidades territoriales deberá ser ecológicamente sostenible, económicamente viable, social, cultural y políticamente aceptable.

- La consulta a los actores sociales representativos de la población es fundamental, ya que esto permite tener una mejor visión de los problemas territoriales, de la imagen objetivo-futura y confrontar las alternativas con las expectativas de la población.

La participación de los actores concreta el carácter democrático del proceso planificador y permite acopiar información para evaluar la aceptación social y cultural de las propuestas de uso.

- La voluntad política expresada en el grado de aceptación de las alternativas de uso, por parte de las diferentes instancias de poder (públicas y privadas), lo cual permite dimensionar la viabilidad política.

## LA CUESTION LIMITROFE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA.

De las entidades territoriales previstas en el artículo 286 de la Constitución Política Nacional, actualmente están reglamentadas y funcionan como tales los departamentos, distritos y municipios; a los dos primeros les fija el límite el Congreso de la República y las asambleas departamentales a los últimos. La creación y funcionamiento de los territorios indígenas, regiones y provincias aún no ha sido reglamentada, y depende de la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial.

Tradicionalmente la fijación de los límites de las entidades territoriales se ha circunscrito a señalar sus

componentes: los corregimientos y veredas que conforman el municipio o los municipios que integran el departamento, sin realizar una descripción pormenorizada del límite, y en caso de existir estas descripciones son muy generales, incompletas, contradictorias o ambiguas. Para ilustrar lo anterior basta el siguiente ejemplo sobre los límites del municipio de San Sebastián de Buenavista en el departamento del Magdalena: Ordenanza No. 116 de 1938, artículo 8o. "El artículo 1o. de la Ordenanza 91 de 1938 del lado del municipio de Guamal, donde dice por la parte de arriba de Venero y Ricaurte, quedará así: Por la parte abajo de Ricaurte".

La Constitución Política Nacional de 1886 estableció que "las secciones que componían la Unión Colombiana, denominados Estados y Territorios Nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de departamento". A su vez la Ley del 15 de junio de 1857, que erigió los Estados Soberanos, se limitó a citar las provincias que conformaban cada Estado.

Igualmente, las diferentes normas que crearon las provincias solamente mencionaban los cantones y municipios que las integraban, de tal manera que la indeterminación de los límites de que adolecen los cantones y municipios afectó en cadena los límites de las provincias y Estados, y finalmente de los departamentos.

Con los trabajos de la comisión corográfica dirigida por el Coronel

y geógrafo Agustín Codazzi, quien recibió del Gobierno Nacional el encargo de levantar la carta y hacer la geografía del país, se reconstruyen los límites aproximados de los diferentes Estados; pero la desordenada agregación y segregación de territorios, la creación indiscriminada de departamentos y la anulación de las normas dictadas entre 1905 y 1909, para finalmente restablecer la división territorial que existía el 10. de enero de 1905, sin que muchos de los territorios agregados o segregados retornaran a la jurisdicción de la entidad territorial correspondiente, generó un caos de gran magnitud, cuyas repercusiones, en algunos casos, persisten en la actualidad.

Para subsanar tal situación se dictó la Ley 62 de 1939 mediante la cual se establecen normas y procedimientos para la realización del deslinde en cabeza de la Sección Nacional de Catastro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, anexada luego al Instituto Geográfico Militar y Catastral, hoy Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La referida Ley establece que la diligencia de deslinde debe efectuarse directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes de cada una de las entidades interesadas, basada en la interpretación de los textos legales o en la tradición, cuyos resultados deben quedar consignados en un acta de deslinde y en un mapa. Una vez el deslinde es ratificado por la entidad legislativa competente, el límite se considera definitivo.

Bajo esta metodología el IGAC ha realizado el deslinde del 73% de

los municipios de la República, de los cuales el 43% fue ratificado mediante ordenanzas. En este estado se encuentran totalmente los departamentos del Quindío, Risaralda, Caldas, Casanare, Bolívar, Cesar, La Guajira, Guaviare, y Magdalena, y parcialmente los de Atlántico, Santander, Cundinamarca, Nariño, Tolima y Valle del Cauca.

Se tienen detectados aproximadamente 76 límites intermunicipales dudosos y 17 interdepartamentales, pero es preciso señalar que a través del proceso establecido por la Ley 62 de 1939 son numerosos los límites que se han aclarado. Tal número de límites dudosos obedece, entre otras, a las siguientes causas:

- Ausencia de texto legal que fije el límite;
- Descripciones muy generales, incompletas, contradictorias o ambiguas;
- Indebido ejercicio de jurisdicción;
- Situaciones de hecho generadas en antiguas controversias por agregaciones y segregaciones de territorios en forma indiscriminada, etc.

Entre los desacuerdos limítrofes se pueden señalar, entre otros, los de Meta-Caquetá, Boyacá-Cundinamarca, Norte de Santander con Boyacá y Cesar y Huila-Cauca, a nivel departamental y Arauca-Arauquita, Soledad-Malambo, Otanche-San Pablo de Borbur, Nunchía-San Luis de Palenque, Miranda-Puerto Tejada, Restrepo-Calima, a nivel municipal; pero en todos los casos existen unos límites provisionales que han permitido la convivencia

pacífica entre las entidades, mientras se adelantan los respectivos procesos de deslinde.

En 1995 el IGAC, en desarrollo de las funciones asignadas por el Decreto 2113 de 1992, elaboró y publicó el Mapa Oficial de la República, en escala 1:1.500.000, con la división político-administrativa a nivel departamental, en el cual se señalan con la respectiva convención los límites dudosos o no definidos.

La Ley 62 de 1939 se tornó poco funcional por cuanto la excesiva normatividad hace lento el desarrollo de las diligencias de deslinde, la integración de las comisiones delimitadoras para el estudio de límites dudosos han sido de poco recibo, y la ratificación de los límites contenidos en las actas de deslinde no surten los trámites oportunamente, dejándolas sin efecto.

El Consejo de Estado en sentencia del 10 de septiembre de 1993 determinó que las actas de deslinde son documentos de trámite y sólo tienen vigencia cuando sean ratificadas por parte de las asambleas departamentales o del Senado de la República.

La Constitución Política Nacional de 1991 en su artículo 290 dispone que los límites de las entidades territoriales deben ser examinados periódicamente, resaltando así el carácter dinámico de sus fronteras, enfoque contrapuesto con lo establecido por la citada Ley 62 en cuanto al carácter definitivo del límite ratificado.

En el proyecto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial número 130 de octubre de 1995, presentado por el Gobierno Nacional al congreso de la República, se proponen mecanismos que permitan agilizar el proceso de deslinde, asignar el carácter de oficial a los límites aclarados mediante actas de deslinde firmadas en acuerdo por los representantes de las entidades territoriales involucradas, con observancia de las normas legales que hayan fijado el límite, y georeferenciar los puntos característicos de éstos.

La determinación del límite en forma clara, precisa y detallada es de especial significado por cuanto garantiza la debida seguridad para el manejo de materias tales como la jurisdicción administrativa, de justicia, militar y electoral, y los aspectos catastrales, censales, regalías y especialmente en la publicación del mapa oficial tanto de la República como de las entidades territoriales que la componen.

Sin embargo, las normas que se han dictado aisladamente, a falta de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que fije un marco general que las haga concordantes, parecen apuntar hacia la constitución de unos fortines territoriales con límites intocables. Me refiero a las que tan sólo tienen en cuenta el territorio para la asignación de regalías y participaciones originadas en la explotación de minerales, presencia de oleoductos, condición de ribereños del río Magdalena, existencia de embalses para generar energía y de las cuencas que los alimentan, etc.

## DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE COLOMBIA.

El IGAC, por intermedio de la subdirección de geografía adelanta el diseño e implementación de un sistema de información geográfica integrado por una base de datos alfanumérica con información sobre las entidades territoriales en lo relativo a código y fecha en que fueron erigidas, colindantes, áreas, población, referencia cartográfica, subdivisiones, número de predios y valor catastral, estado del límite y entidad territorial de la cual se segregó, y de un mapa digital con el perímetro de las entidades territoriales, que permita visualizar el estado de los límites, la evolución histórica de la división político-administrativa del país, realizar análisis que involucren áreas, población e ingresos por predial; pero fundamentalmente contar con una completa y actualizada información sobre el número, clase y localización de las entidades territoriales y estado de sus límites.

## ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS.

Son divisiones político-administrativas de la República, integradas fundamentalmente por resguardos indígenas debidamente constituidos y por las áreas que ancestralmente han ocupado uno o más comunidades indígenas y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales.

Son una especie de municipio especial, con formas autónomas de gobierno ajustadas a los usos y costumbres de sus comunidades, en todo lo que no sea contrario a la Constitución y la ley, que deben propender por el mejoramiento

de la calidad de vida de sus habitantes, respetando la diversidad, identidad cultural e integridad de sus miembros.

Su reconocimiento, constitución y delimitación se hará por el Gobierno Nacional, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, y a solicitud de las comunidades indígenas interesadas, atendiendo criterios como la unidad territorial y la mayoría poblacional indígena.

Es bueno precisar que la conformación de un territorio indígena no afecta el régimen de propiedad privada del espacio delimitado y sólo tiene efectos político-administrativos.

En el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, presentado por el Gobierno Nacional al Congreso, se propone que su deslinde y amojonamiento así como la elaboración y publicación del mapa oficial de la entidad territorial indígena correrá por cuenta del IGAC.

La subdirección de geografía del IGAC, ha elaborado un mapa digital de Colombia, con la localización de 390 resguardos indígenas, correlacionado con una base de datos alfanumérica que contiene información sobre éstos referente a nombre, habitantes, superficie, grupo étnico, soporte legal y entidad territorial a la que pertenece, que permiten la identificación de 50 posibles entidades territoriales indígenas, conformadas por 100 resguardos, con el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Que el área de la entidad propuesta tenga identidad territorial y continuidad geográfica, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales, y b) Que tenga por lo menos tres mil habitantes (Proyecto de Ley Ordenamiento Territorial del 19 de octubre de 1994).



---

## BIBLIOTECA CENTRAL "TOMAS RUEDA VARGAS"

---

- UBICACION** Carrera 47 No. 81-50  
Santafé de Bogotá, D.C.— Apartado Aéreo No. 089717.
- HORARIO:** Lunes a viernes: de las 08:00 a 19:00 horas.  
Sábados: de las 09:00 a 13:00 horas.
- USUARIOS:** Personal militar y civil en servicio activo de las Fuerzas Militares y del Gabinete del Ministerio de Defensa, los oficiales y suboficiales de la reserva, los alumnos de los institutos docentes militares y las esposas e hijos del personal militar y civil en servicio activo y en uso de retiro.
- SERVICIOS:** Biblioteca:
- 1) Información por correspondencia y telefónica.
  - 2) Información bibliográfica.
  - 3) Servicio de fotocopidora.
  - 4) Consulta local para todos los usuarios.
- Hemeroteca:
- 1) Revistas nacionales y extranjeras.
  - 2) Periódicos de las principales capitales del país.