



## Principios de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en la aplicación del marco del Post-Conflicto Colombiano

*Johan Sebastián Lozano Parra<sup>1</sup> Lindsay Tatiana Cediel Ribero<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> *investigador principal, monitor del centro de investigación, miembro del Semillero Estado, Derecho y Territorio, Universidad Libre Seccional Socorro, Sebaslp2308@gmail.com*

<sup>2</sup> *estudiante, Investigador Semillero Estado, Derecho y Territorio, facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales Universidad Libre Seccional Socorro, Litacery@gmail.com*

*Recepción artículo Febrero de 2019. Aceptación artículo Marzo de 2019.*

EL CENTAURO. ISSN: 2027-1212

### RESUMEN

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) presenta dos principios los cuales orientan el ordenamiento territorial de manera gradual y flexible, es decir, permite el progresivo y amplio mejoramiento de las entidades descentralizadas, sin embargo, el actual cambio social y jurídico que enfrenta Colombia en el post-conflicto genera la necesidad de encontrar soluciones a problemáticas amplias.

**Figura 1.** Foto del investigador principal



El objetivo que se planteó fue determinar la aplicabilidad de la LOOT en razón a los principios de flexibilidad y gradualidad en paralelo al actual proceso de pos-conflicto señalando la necesidad de establecer la finalidad constante y no temporal de las "Zonas de paz". La estrategia metodológica utilizada para el desarrollo de la investigación es de carácter socio - jurídico, porque estas tienen un impacto en la sociedad que condiciona el marco jurídico del post-conflicto.

Como resultado de la ejecución del proyecto, se espera establecer los principios de la LOOT como garantes y beneficiario para la creación y estabilidad de las zonas de paz, mediante los lineamientos expuestos en un acto legislativo.

### Palabras clave

Flexibilidad, gradualidad, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ordenamiento territorial, zonas de paz.

### ABSTRACT

The Organic Law on Territorial Ordering (LOOT) presents two principles which guide the territorial ordering in a gradual and flexible way, that is, it allows the progressive and ample improvement of the decentralized entities, however, the current social and legal change that Colombia faces in the post-conflict generates the need to find solutions to broad problems.

The objective was to determine the applicability of the LOOT due to the principles of flexibility and gradualness in parallel to the current post-conflict process, pointing out the need to establish the constant and non-temporary purpose of the "Peace zones". The methodological strategy used for development is socio-legal because they have an impact on society that conditions the post-conflict legal framework.

The expected results with the investigation are to establish the principles of LOOT as guarantors and beneficiary for the creation and stability of peace zones, through the guidelines set out in a legislative act.

### Keywords

Flexibility, gradualness, organic law of territorial organization, territorial ordering, zones of peace.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Descripción del problema

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, presenta en el artículo 3 un conjunto de 13 de principios, de los cuales, el principio de gradualidad y flexibilidad señalado en el numeral 10 dice "El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión. En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen" (LOOT, 2011).

El principio de flexibilidad y de gradualidad está predestinado por la ley como pilar fundante para la progresiva gestión de cada nueva entidad administrativa y territorial, es decir, tiene el fin de permitir la planificación y creación de territorios mediante la inversión y competitividad.

Sin embargo, el abogado Mosquera Marín (2011) nos indica que el carácter de la ley es indicativo más no vinculante, puesto que quiere señalar fines, más no se cumple su verdadero objetivo que es crear zonas territoriales, de carácter autónomo, administrativo y de protección étnica y cultural.

A la luz del post-conflicto generado por el proceso de paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 24 de noviembre del 2016, la República de Colombia afronta cambios significativos para su futuro como Estado social de derecho, dichos cambios en su gran mayoría van estrechamente relacionados con el territorio, su división y organización. Es de anotar que el primer capítulo del "Acuerdo de Paz" explica cómo se llevará a cabo el uso de los terrenos en el proceso Post-conflicto.

Con este cambio de paradigma la LOOT, mediante el principio de gradualidad y flexibilidad presenta oportunidad de aplicación directa de los ya nombrados acuerdos mediante la delimitación geográfica y creación de zonas territoriales las cuales el gobierno deberá precisar su ubicación. Dichas zonas en su marco general tienen condiciones, funciones y margen temporal, que al igual que las zonas territoriales indígenas presentan elementos que las hacen obtener el carácter especial, es decir, funcionan como entidades territoriales no administrativas.

No obstante, la relación LOOT y zonas de ubicación de las FARC (Zonas de paz) no encuentra cabida en lo que determina taxativamente la ya nombrada ley, puesto que esta presenta parámetros que no han sido delimitados para su aplicación en caso específico del post-conflicto.

### 1.2. Antecedentes

El Dr. Augusto Hernández Becerra, en su obra "Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia", otorga una visión crítica acerca de la forma en cómo, el ordenamiento territorial se había convertido en un prolongado intento por materializar el modelo territorial que la constitución apuntaba ya hace más de 20 años. Los estudios realizados por Pedro Antonio Solarte Portilla (2013) "Ordenamiento Territorial y Derecho urbano" señalan los principales conceptos que tergiversan el tema de la Ley orgánica de ordenamiento territorial, sus competencias y principios, así mismo, en un estudio realizado por el portal Web "Portafolios" (2016) se hace inicio al debate de la LOOT y el post-conflicto donde los acuerdos de paz firmados por el Gobierno nacional y las FARC-EP hacen de instrumento para reglamentar la ejecución del ordenamiento territorial y teoriza sobre la actualización que el modelo regional podría tener en este campo.

### 1.3. Pregunta problema

¿Cuál es la aplicabilidad de los principios de gradualidad y flexibilidad de la Ley orgánica de ordenamiento territorial, en la creación de zonas de paz como entidades territoriales especiales?

### 1.4. Justificación

El estudio, socio jurídico de la aplicación de los principios de gradualidad y flexibilidad de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en razón a la creación de zonas de paz como entidades territoriales especiales, tiene su finalidad y trascendencia social, en virtud del nuevo cambio paradigmático que representa el post-conflicto en el ordenamiento territorial, el cual a la fecha está establecido para su desarrollo en la Ley 1454 de 2011 (LOOT), dicha investigación tiene su alcance social determinado por la Constitución Política, la cual, en su artículo primero esboza la finalidad de los principios de descentralización y unidad administrativa, toda vez que la misma LOOT no pronosticó la creación de zonas de paz, las cuales al tener los mismos elementos que las zonas especiales indígenas podrían pertenecer a la aplicación de principios de la LOOT.

La investigación ofrece la posibilidad de aportar y apoyar teóricamente la creación de zonas de paz y como estos entes pueden conformar organizaciones territoriales constitucionalizadas, donde las posibilidades de generar aportes en el ordenamiento territorial van de la mano con establecer el límite que la principalística de la LOOT y la generación de una paz estable y duradera mediante el uso debido del territorio colombiano. Toda vez que la investigación tiene una utilidad metodológica siendo este un instrumento para ayudar a definir el fin de la LOOT y de las zonas de paz en el futuro del ordenamiento territorial.

Es así como el interés jurídico y social que la investigación puede aportar a la Academia, la cual ha estado comprometida con la generación de paz en el post-conflicto podría generar impacto en cómo se visualiza el ordenamiento territorial, la LOOT y las zonas de paz.

### 1.5. Objetivo general

Establecer la aplicabilidad de los principios de gradualidad y flexibilidad de la Ley orgánica de ordenamiento territorial, en la creación de zonas de paz como entidades territoriales especiales.

### 1.6. Objetivos específicos

- Determinar el alcance de los principios de gradualidad y flexibilidad en la ley orgánica de ordenamiento territorial.
- Diagnosticar el marco jurídico de las zonas de paz frente a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- Analizar el marco jurisprudencial de la corte constitucional y el consejo de estado frente a la ley orgánica de ordenamiento territorial en el eje de las zonas de paz.

## 2. METODOLOGÍA

### 2.1. Tipo de investigación

Por tratarse de un proyecto de carácter Socio-jurídico, delimita los efectos de las normas, instituciones, a las condiciones sociales del derecho, igualmente, en cómo influye el derecho y la práctica jurídica en los aspectos de la vida y en las regulaciones sociales que tienen las llamadas "Zonas de paz".

Este trabajo se desarrolló a través de la búsqueda bibliográfica, compilación, revisión, análisis y

sistematización de las normas de carácter territorial, fuentes secundarias como la antología frente a la organización territorial nacional.

Para el alcance de los objetivos planteados se trabajó con el método deductivo partiendo de las normas de carácter orgánico nacionales, para llegar a aspectos específicos, se clasificó la información y se compiló por ejes temáticos.

Es una investigación socio jurídica de tipo descriptivo; exploratoria y correlacional, se busca describir situaciones y eventos específicos sobre las cualidades y propiedades de la legislación de ordenamiento territorial colombiana aplicada discrecionalmente por cada funcionario bajo los criterios personales de la interpretación normativa.

### 2.2. Localización

La investigación se desarrolló con una población objeto constituida por las 26 zonas de paz ubicadas en 23 municipios de Colombia, las cuales pertenecen a 12 Departamentos, estos equivalen, en razón departamental, al 37.5% del territorio total y en razón municipal, al 15.13% total del territorio colombiano; análisis obtenido del Decreto 1397 de 2016.

### 2.3. Variables

Tabla 1. Variables

Variable		
Tipo	Variable	Unidad/clase
Dependiente	Zonas de paz	%Territorio
Independiente	Aumento de las zonas de paz	%Territorio
Interviniente	Principios de la LOOT	%Aplicación

### 2.4. Técnicas de investigación

Para la obtención de datos e información se utilizaron las técnicas de investigación de revisión bibliográfica, análisis de jurisprudencia, resúmenes analíticos de investigación, línea jurisprudencial, y fichas bibliográficas.

2.5. Técnicas e instrumentos

Tabla 2. Técnicas e Instrumentos

Variable		
Actividades	Materiales	Metodología
Jurídica	15 jurisprudencia	Análisis mediante el método, de la ficha analítica de investigación
Documentaria	5 libros	Análisis Mediante el uso de fichas bibliográficas y resúmenes analíticos de investigación.

2.6. Procedimiento

La obtención de datos en la investigación se efectuó mediante la verificación y revisión bibliográfica, adicionalmente, se realizaron escritos en formato de ponencia para la validación doctrinal de los temas, de esto, el análisis total de las obras bibliográficas corresponde al 25% del contenido total consultado, en tema jurisprudencial el total analizado fue de 15 obras, de las cuales se señaló el alcance de la LOOT.

3. RESULTADOS OBTENIDOS

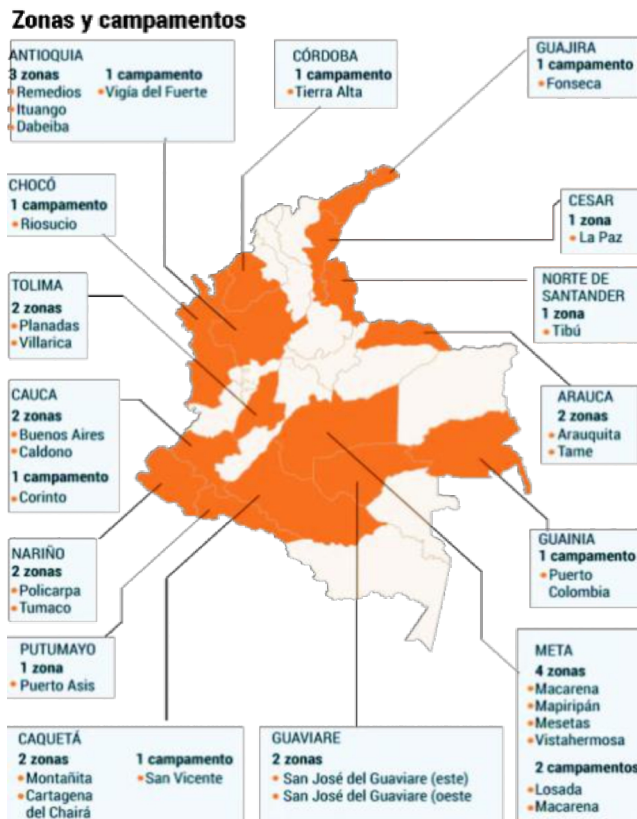
Las zonas de paz, entidades territoriales especiales y las posibilidades de la LOOT. Técnicas e instrumentos Las entidades territoriales que componen el estado colombiano están señaladas en el artículo 286 de la Carta Política, los cuales son en orden jerárquico: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Así mismo, el artículo también indica que la LOOT podrá darles el carácter, previo señalamiento del legislativo la naturaleza de entidad territorial a las regiones y provincias. Sin embargo, anteriormente se determinó el carácter gradual y flexible que tienen estas entidades. Tal es el grado de alcance, que esta permite el ingreso de las "zonas de paz" como entidades especiales al mismo nivel jerárquico de los territorios indígenas, en el entendido de la diversidad de las comunidades y el ajuste a las divisiones territoriales.

La Constitución Política no prohija en su articulado la necesidad exigida a la LOOT de la creación simultanea

de todo el tipo de regiones, tal es el caso, señala Hernández Becerra (2013) que no podrán convertirse ni ser entidades territoriales, las:

"Corporaciones autónomas regionales, las asociaciones municipales, y las juntas administradoras locales" (Hernández, 2013, p. 153).

Figura 2. Zonas de Paz en Colombia



Fuente: El Espectador

Lo anterior no señala que las zonas de paz como entidades territoriales no puedan crearse organizacionalmente como nivel jerárquico territorial, es decir, se posibilita la aplicación de estas en la LOOT. El ordenamiento territorial como ente generador de una paz estable y duradera es la tesis macro de la ponencia, toda vez que la LOOT permite la gradualidad de su aplicación y la flexibilidad al incorporar nuevos preceptos a su articulado.

Sánchez y Chacón (2005) citados por Bello Gómez (2011) señalaron erróneamente que la descentralización generaría más violencia, precepto erróneo que hoy permite la generación paulatina de las regiones y las provincias, así mismo, el

ordenamiento territorial frente a los cambios políticos determinados por los acuerdos de la Habana, culminados el 24 de noviembre de 2016, permiten recobrar la verdadera profundidad de la descentralización a través de la LOOT.

Para entender los preceptos de la paz y el ordenamiento territorial colombiano se debe recordar históricamente que el conflicto FARC-EP – Estado fue generado precisamente por el desentendido que tenía el Gobierno, en ese momento, con las situaciones particulares que ostentaba la ideología centralista que sostenía la desorientación tradicional del Gobierno Colombiano con el campesinado, mismo argumento que en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez seguía determinado y el cual, el actual Gobierno, pese a su no preocupación directa por el ordenamiento territorial, dejó cabida para una desapresurada aplicación de la LOOT en su entendido natural por el verdadero espíritu del centralismo descentralizado.

Las zonas de paz, indica el Gobierno de Juan Manuel Santos, las cuales fueron expedidas por 27 decretos y señaladas en 21 zonas veredales del territorio colombiano, están diseñadas para ser los puntos de: "Suspensión de operaciones militares y operativos policiales en contra de los miembros de las Farc-Ep que se encuentren dentro del Punto Transitorio de Normalización" (Artículo 8 Decreto No. 1397-2016).

Sin embargo, estas zonas a pesar de no ser utilizadas con fines políticos según lo determina el Artículo 9 del mismo decreto, da cabida para argumentar la permanencia no temporal de estas zonas, que al igual que los territorios indígenas también puedan incluirse como entidades territoriales en la Constitución Política de Colombia y en la aplicación principalística de la LOOT.

Se parte de la comparación de las zonas de paz con las Entidades territoriales indígenas de aquí en adelante ETIS, las cuales están directamente vinculadas a la LOOT por medio del mandato constitucional del artículo 329, dice Hernández Becerra (2013) que estas son entidades de carácter Sui generis, es decir, comparten un mismo nivel de género con otras, como las instituciones municipales, paradójicamente y jurídicamente estas zonas se pueden generar en diversas zonas territoriales no paralelas entre sí, con conformación a diversas proporcionalidades en varios departamentos, a pesar de ello, estos no se pueden considerar como micro-municipios ni mucho menos municipios indígenas, pues estas zonas provienen única y expresamente por mandato constitucional y cultural de esta sociedad, fue hasta tan solo unos años que estas se consolidaron y desarrollaron con el (Decreto 1953 de 2014) con esto resolviendo una de las problemáticas más frecuentes de las zonas rurales.

Las zonas de paz en paralelo a las ETIS, son el

resuelve de grandes problemáticas rurales que ostenta el gobierno colombiano toda vez que las zonas indígenas anteriormente nombrada presenta una naturaleza muy similar a las zonas de paz y a la vida social que por más de 40 años han vivido los integrantes de las FARC-EP en las zonas donde justamente se determinó la creación de las zonas pacificadoras.

El desliz que presentan las zonas de paz frente a la ETIS, es el poder constitucional que este último ostenta, no obstante, cabe resaltar que las zonas de paz tienen alta posibilidad de ser entendidas como entidades territoriales especiales pues estas ostentan el carácter de nueva comunidad, de zona geográficamente delimitable.

Lo anterior no significa que las zonas de paz pasen a ser zonas a propiedad de un grupo a pasos de la entrada a la normalidad civil, pues el ideario de que estas sean reconocidas como entidad territorial, compromete a la ejecución de que a futuro se formen diversos grupos insurgentes a la espera con acuerdos con el estado.

De los elementos que tienen las zonas de paz frente al principio de gradualidad y flexibilidad es el ajuste de las diversas áreas geográficas que tiene el país. Indica el Espectador (2016) que cada zona tiene un límite geográfico que se encuentra definido específicamente por cada vereda donde se ubique. Las posibilidades hipotéticas frente a este esquema presentado permiten entender que al generar un aumento en la creación de zonas especiales y/o administrativas se permite un aumento en la naturaleza de la descentralización, el esquema que se ilustra a continuación es muestra de la dilucidación que puede presentar la ampliación y correcta aplicación de la LOOT.

Conforme a lo anterior, el Estado Colombiano en su forma de organización territorial estaría conformado de la siguiente forma:

*Figura 3: Esquema jerárquico territorial*



#### 4. DISCUSIÓN

De acuerdo a la investigación realizada y el análisis bibliográfico, se evidenció que en Colombia el esquema de ordenamiento territorial, permite, según estudio realizado por el portal Web Portafolios, la aplicación estructural de la Ley 1454 de 2011. El estado contemporáneo debe asegurar su evolución fijando metas para cumplir el principio de descentralización, para ello, las regiones son la principal presunción que busca definir la

aproximación a la cual se ha fijado de meta, en cierta medida, el panorama que los acuerdos de paz están dibujando asegura que el Estado haga presencia en todo su extenso territorio, es decir, los acuerdos de paz están haciendo énfasis, en cómo el propósito fundamental de la descentralización se lleve mediante los mecanismos constitucionales.

### 5. CONCLUSIONES

Con fundamento en lo explicado en el contenido de la ponencia es dable inferir y deducir las siguientes conclusiones:

- La LOOT presenta en la principalista la posibilidad de la entrada de las Zonas de paz como entidades especializadas no constituidas en el marco jerárquico de organización territorial de Colombia, al igual que las ETIS, estas puedan funcionar, y se determinen mucho tiempo después como necesarias.
- Es claro que la organización del territorio permite una mayor perspectiva de su propia nación, toda vez que es un sistema garantista de la evolución social y cultural de un Estado.
- La evolución del ordenamiento territorial Colombiano ha presentado 2 grandes etapas, determinadas por los dos gobiernos de turno que han tenido que lidiar con la LOOT, respectivamente el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el cual presentó un modelo que iba ligado con la centralización total del estado, y el Gobierno de Juan Manuel Santos, el cual aplica la naturaleza constitucional de la centralización – descentralizada toda vez que se puede entender a la luz de los principios expuestos que la Ley 1454 de 2011 no ha mostrado todo el potencial que tiene para cumplir con los fines esenciales del Estado.

#### 5.1. Planes para trabajo futuro

Identificar los elementos jurídicos de las zonas de paz en paralelo a la aplicabilidad que estos tienen en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, para establecer el factor de interrelación con la propiedad privada, los factores privados y el derecho comparado.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Corte Constitucional. Sentencia C-489/12, Magistrado ponente, Adriana María Guillen Arango, expediente D – 8693
- Constitución Política de Colombia, Artículos 285, 286, 288, 289, 297, 319
- Duque Cante, N. (2012). Particularidad de la ley orgánica de ordenamiento territorial.
- Gómez Bello, E. A. (2011). El ordenamiento territorial como alternativa de paz en Colombia. Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana.
- Gonzales, J. I. (2011). La frágil Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá: Centro de investigación y educación superior CINEP.
- Hernández Becerra, A. (2013). Ordenamiento y desarreglo Territorial de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, rescatado: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>
- Paz, R. (24 de junio de 2016). Espectador. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/estas-son-23-zonas-de-concentracion-donde-estaran-farc-articulo-639658>
- Paz, R. (26 de junio de 2016). Espectador. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-se-concentraran-22-zonas-veredales-y-8-campamentos-articulo-639468>
- Portafolio (13 de septiembre de 2016) Portafolio. Obtenido de <http://blogs.portafolio.co/juridica/acuerdo-final-paz-ordenamiento-territorial-del-estado>

