

DOCUMENTOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL No.29

COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGANICA - LOOT

DDT

**Dirección de Desarrollo Territorial
Proyecto Profundización de la Descentralización
en Colombia Col/99/022/DNP/PNUD
DNP-PNUD-GTZ-FONADE**



**departamento
nacional de planeación**
República de Colombia

Santa Fe de Bogotá, D.C., julio de 2000

En la elaboración de estos documentos participan

Unidad de Desarrollo Territorial

Oswaldo Aharón Porras Vallejo

División Inversión y Desarrollo Territorial

Luz Helena Chamorro Arboleda

Beatriz Gómez Ochoa

Carlos Alberto Vargas

División de Programación y Seguimiento de Transferencias

Norman Julio Muñoz

Patricia Claros

Félix Nates

Fabio Acero

Carlos Enrique Díaz

División de Análisis del Financiamiento Territorial

Raúl Chamorro Narváez

José Lenin Galindo Urquijo

Ana María Arias Cobaleda

Giovanni Cortés

División de Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales

Victor Lozano

Lina Margarita Bravo Ardila

Maritza Pomares Quimbaya

Ana Isabel Alvarez

Proyecto de Profundización de la Descentralización en Colombia Col/99/022

José Oswaldo Espinosa

Alberto Maldonado

Hernando González

Francisco Alberto Galán

Darío Fajardo Montaña

Jesús Ramírez

Edgar González Salas

Sergio Bustamante

Oscar Ismael Sánchez

Margarita Jaramillo

Alejandro Becker

Colaboradores:

Unidad de Política Ambiental UPA

Unidad de Desarrollo Agrario UDA

Ministerios

Comisión Ordenamiento Territorial Congreso de República

COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. LOOT.

INTRODUCCION

El Documento para el Desarrollo Territorial N° 29 tiene por objeto presentar los avances de los resultados del trabajo coordinado por la Unidad de Desarrollo Territorial (UDT - DNP), a través del proyecto de profundización de la descentralización en Colombia COL/99/022, en torno a la estrategia de ordenamiento territorial.

La compilación de recomendaciones y comentarios busca contribuir a la discusión y ajuste del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, con el fin de profundizar en la descentralización, la cual se constituye en una de las principales políticas del Gobierno Nacional.

Agradecemos los aportes realizados por los consultores,, funcionarios y entidades que contribuyeron en los insumos y elaboración de este trabajo, con el convencimiento que con sus observaciones se avanzará en la construcción de un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial participativa y de consenso.

CONTENIDO

- 1. MATRIZ DE COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA COMISION INTERSECTORIAL. (Versión Noviembre de 1999).** Fecha del Informe: julio de 2000. _____ **5**
- 2. EL PROYECTO DE LOOT: APORTES, VACIOS Y DEBILIDADES: LECTURA DESDE LO AMBIENTAL.** Francisco Alberto Galán S –Consultor DNP. Mayo 2000. _____ **13**
- 3. NOTAS DE TRABAJO SOBRE EL PROYECTO PARA LA LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LOOT).** Por: Darío Fajardo Montaña – Consultor DNP. (Junio 15 de 2000) _____ **20**
- 4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS GRUPOS ETNICOS EN COLOMBIA: UN ESPACIO PARA LA DIVERSIDAD.** Una mirada desde la normatividad étnica. Por: Jesús Ramírez – Consultor DNP. _____ **28**
- 5. CUADRO COMPARATIVO DE LAS INICIATIVAS DE LOOT Y EL PROYECTO INDIGENA.** Por: Jesús Ramírez Cano (Consultor DNP). _____ **47**
- 6. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS ORGÁNICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (VISION PRELIMINAR).** Por: Edgar Alfonso González Salas –Consultor DNP. (Julio 5 de 2000) _____ **67**
- 7. RELATORIAS DE LOS FOROS REGIONALES SOBRE LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** Por: Sergio Bustamante Pérez –Consultor DNP _____ **74**

7.1. Relatoría del Primer Foro Regional sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, realizado en el Recinto de Quirama, en mayo 26 de 2000. _____	74
7.2. Relatoría del Segundo Foro Regional sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, realizado en Pereira el 2 de junio de 2000. _____	83
7.3. Relatoría del Tercer Foro Regional sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, realizado en Barranquilla el 9 de junio de 2000*. _____	93
8. MEMORIAS DEL TALLER “REFLEXIONES DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL”. Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Territorial. _____	101
9. REUNIÓN COMITÉ INTERSECTORIAL. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. FECHA: 28 DE JUNIO DE 2000. _____	107
10. PROPUESTA PARA LA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION EN EL CONTEXTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Política Ambiental _____	115

1. MATRIZ DE COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA COMISION INTERSECTORIAL. (Versión Noviembre de 1999). Fecha del Informe: julio de 2000.

La Matriz es un aporte metodológico para consignar las contribuciones sobre recomendaciones para mejorar el proyecto con el fin de contar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial participativa y de consenso, en concordancia con las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo en sus estrategia de profundización de la Descentralización.

La siguiente matriz es el resultado de los comentarios realizados al proyecto de LOOT, de la Comisión Intersectorial de Ordenamiento Territorial. La elaboración de la sinopsis se realizó con base en los comentarios generados en: las consultorías, los foros regionales, talleres con las oficinas departamentales de planeación, reuniones de trabajo Intersectorial, con participación de unidades del Departamento Nacional de Planeación, como la UPA, UDA y UDT; los cuales se encuentran recopilados en este documento.

Se identificaron como temas prioritarios para ser objeto de un mayor énfasis, los siguientes: el financiamiento de las Entidades Territoriales; las competencias; el Proyecto Estratégico y Esquema Institucional de Ordenamiento Territorial; el conflicto armado y el ordenamiento territorial; la política poblacional y la precisión sobre las características del Estado unitario y federal.

ASPECTOS A AJUSTAR	VACIOS	DEBILIDADES	PROPUESTA
<p align="center">EXPOSICION DE MOTIVOS</p> <p align="center">EXPOSICION DE MOTIVOS</p>	<p>No explica tantos intentos de LOOT y la necesidad de tal Ley Orgánica. Falta un proyecto político de país que enmarque la LOOT. Ausencia de definición de lo fiscal/ Recaudos transferencia. ¿Cuál es la relación entre LOOT y la descentralización?. Los partidos políticos no se han comprometido con el Ordenamiento Territorial. Mayor reconocimiento de la realidad histórica de las E.T.</p>	<p>Falta de madurez en la exposición de motivos. Gran nivel de generalidad. Incoherencia entre los postulados y el articulado. No correspondencia realidad del país, exposición de motivos y articulado de la LOOT. La LOOT no reconoce el conflicto armado. La LOOT no aborda la ampliación de la frontera agrícola. Ausencia de análisis macroeconómico del impacto de la LOOT. La LOOT no impulsa una política de población. No hay correspondencia entre competencias y recursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la exposición de motivos con el documento realizado por el consultor Darío Fajardo, en la medida que presenta los elementos conceptuales y generalidades del OT en Colombia. • Abordar concepto de Federalismo vs. República Unitaria. • Explicar los distintos intentos de promulgación de una LOOT, relativos tanto a los proyectos de ley presentados ante el Congreso, como a la organización institucional para tal fin. • Hay que sustentar mejor la ley para “venderla”. • Especificar aún más el carácter de Ley Orgánica y sustentarla con jurisprudencia de la Corte Constitucional.
<p align="center">COMENTARIOS</p>	<p>No se considera la actuación de los actores armados y por ende, se obvia la</p>	<p>No se identifica un real proyecto político de país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer hincapié en las diferencias entre Estado Unitario y

ASPECTOS A AJUSTAR	VACIOS	DEBILIDADES	PROPUESTA
GLOBALES	violencia. No impulsa una política de poblamiento.	Se crean nuevas entidades territoriales (Divisiones Territoriales, que pueden constituirse como ET).	Federalismo. • Avanzar hacia un proyecto prospectivo nacional. • Estructura territorial más simple, no crear nuevas entidades, sino repensar las actuales (Departamento, Municipio, ETI).
DISPOSICIONES GENERALES	No se contemplan los principios de flexibilidad y gradualidad. No se incluye ningún principio relacionado con el crecimiento demográfico esperado en el marco de la LOOT.	Alto nivel de generalidad que no resalta la relación entre Desarrollo Sostenible y OT. Se cae en vaguedades, a la hora de enunciar los principios del OT (v.b.gr. Artículo 5° del Proyecto).	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar el concepto de Desarrollo Territorial • Agregar los principios de : • Oferta Ambiental • Responsabilidad. • Unificar el concepto de O.T. con la Ley 388. • Los principios están muy generales y no se aprecia su desarrollo en el articulado. • Incluir principios de gradualidad y flexibilidad • Incluir algún planteamiento que señale las directrices para adoptar acciones de evaluación de los avances en relación con los diferentes principios. • Necesidad de deslegitimar la violencia y la ilegalidad en los principios. • Fortalecer el OT como espacio efectivo de concertación (precisar que tipo de condiciones, en el 7° principio del artículo 5° del proyecto de LOOT. • Precisar los factores que condicionan el Desarrollo Integral y armónico. • Hacer un planteamiento frente a las tendencias demográficas deseables en términos de un OT balanceado y deseado.
	¿Qué pasa con los caseríos,	No se fortalecen los niveles	• No crear nuevas ET, sino repensar

ASPECTOS A AJUSTAR	VACIOS	DEBILIDADES	PROPUESTA
DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA	<p>corregimientos y veredas?.</p> <p>Debería flexibilizar la organización administrativa.</p>	<p>intermedios.</p> <p>No hay incentivos, ni consulta a las ET que se fusionan.</p> <p>Los criterios de la categorización están limitados a población y recursos.</p> <p>¿Por qué divisiones territoriales en lugar de organizaciones territoriales?.</p> <p>No se aprecia la articulación entre entidades</p> <p>Proliferación de E.T., demasiados niveles.</p> <p>No define claramente las figuras territoriales y la división territorial.</p>	<p>y replantear las existentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Precisar el papel del Departamento. Fortalecer el nivel intermedio • Definir territorios colectivos negros o palenques. • Definir las ETI's. • Las áreas y regiones metropolitanas deberían ser una sola. • Precisar la existencia de las CAR's y Cormagdalena. • Las ADT no deben ser entidades sino estrategias. • Fijar plazos para la reglamentación de la LOOT.
COMPETENCIAS	<p>No hay incentivos en términos de competencias para la vocación de región.</p> <p>El Dpto. debería tener un papel protagónico en las acciones que adelanta el nivel nacional en su área.</p> <p>No se establecen competencias entre las CAR y las E.T.</p> <p>Se cuestiona la capacidad de gestión que tengan o puedan desarrollar en un corto plazo, las autoridades indígenas.</p> <p>Adolece de una política de población estratégica y bien estructurada.</p>	<p>Confusión entre competencias y funciones.</p> <p>No hay claridad sobre las competencias de las regiones, provincias.</p> <p>Hace falta énfasis en la descentralización fiscal.</p> <p>En el Capítulo III del Título III, al hablar de competencia concurrentes, no se precisa en que materias y a que niveles del Estado colombiano corresponden.</p> <p>Se requiere precisar el potencial de las ADT y las Regiones Metropolitanas, para una mejor organización del territorio en términos ambientales.</p> <p>No es claro el condicionamiento de la viabilidad ambiental para la creación de nuevos Departamentos.</p> <p>El PLOOT, no es contundente en condicionar la existencia de ET a su viabilidad financiera.</p> <p>No contempla explícitamente una creciente responsabilidad de las ET, en materia ambiental.</p>	<p><u>Generalidades.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay que establecer competencias y responsabilidades. • Resaltar el principio de concurrencia y la coordinación entre los niveles de gobierno y las CAR's. • Subrayar en el principio de responsabilidad: • La utilización de recursos con una destinación específica en la asignación prevista. • Que el equilibrio entre competencias y recursos no produzca negligencia en la generación de recursos con una destinación específica en la asignación prevista. • Las competencias deben plantearse en concordancia con las capacidades de las diversas ET. • Hay que diferenciar tres tipos de competencias: Ejecución, complementación, coordinación.

ASPECTOS A AJUSTAR	VACIOS	DEBILIDADES	PROPUESTA
<p style="text-align: center;">COMPETENCIAS</p>		<p>El requisito de Plan estratégico para las regiones, no debería serlo, en la medida que se constituye en un obstáculo para la formación de las mismas.</p> <p>Las funciones de las Regiones emanan de la Ley, por lo cual no debe señalarse en el numeral 4° del artículo 58, “las demás que le establezca la Ley”.</p> <p>El PLOOT, no incorpora la tradición relativa a la existencia de ciertas Provincias.</p> <p>Ambigüedad sobre la naturaleza política de las Provincias, respecto a sí se privilegia la raigambre municipalista o la voluntad departamental para su creación.</p> <p>Con relación a las comunidades y territorios indígenas, el PLOOT, no precisa:</p> <p>El alcance de la autonomía indígena en relación con las normas ambientales generales.</p> <p>Aprovechamiento de los recursos renovables existentes en los TI.</p> <p>Límites al crecimiento de los Resguardos.</p> <p>La asimilación a Municipio de las ETÍ's, es insuficiente.</p> <p>No es clara la situación en la cual el TI se desmembra de un Municipio, dado que la suerte de este último ha quedado indeterminada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En los conflictos de competencia (Capítulo IV del Título III), debió haberse acudido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial a la Sentencia C-478/92, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, (reglas para la resolución de conflictos: jerarquía, prohibición de vaciamiento de competencias, unidad nacional, delimitación de competencias en función del interés económico y territorial. • Definir un criterio o tipo de criterios para determinar la categorización de Departamentos y Municipios. • Utilizar la categorización para diferenciar competencias y funciones de los niveles territoriales. • La construcción de políticas se realice de forma concertada con las E.T. • Precisar competencias ambientales entre las autoridades del SINA. • Reconocer las zonas de protección especial al asignar competencias. • Determinar los ajustes subsecuentes de la legislación ordinaria, en razón a la definición de competencias en la LOOT, (Solicitud de facultades extraordinarias). <p><u>Nivel Nacional.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir competencias exclusivas de la nación en el manejo del subsuelo/ marítimas y costeras. • Hay que orientar las competencias del nivel nacional hacia la

ASPECTOS A AJUSTAR	VACIOS	DEBILIDADES	PROPUESTA
COMPETENCIAS			<p>Dirección y hacer seguimiento y control.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reiterar como competencia de la Nación, el manejo de los recursos del subsuelo. <p><u>Nivel Intermedio.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los niveles intermedios se encargan de la gestión planificación y promoción. • Papel más protagónico de los Departamentos en la coordinación de la intervención de las entidades nacionales en áreas de su jurisdicción. • Permitir que un Departamento pueda pertenecer a más de una Región Administrativa y de Planificación. (Parágrafo del Artículo 73 del PLOOT). <p><u>Distritos y ETI's.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los distritos no deben categorizarse y, deben en términos generales, cumplir las mismas funciones que los Departamentos en materia sectorial y territorial. • Hacer válida para las demás ET la función de propiciar la diversidad, la cual solo corresponde a las ETI's. • Precisar las competencias, organización y autonomía de las ETI's.

ASPECTOS A AJUSTAR	VACIOS	DEBILIDADES	PROPUESTA
<p>MARCO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTOS</p>	<p>No brinda mayor atención al papel que se espera que cumpla la institucionalidad ambiental, ahondar en la discusión y en las definiciones acerca de la pertinencia de entidades como las CAR y el Consejo Superior del SINA.</p> <p>No define explícitamente a las CAR, ni su papel en el OT del país.</p>	<p>El SIOT no guarda relación con el SINA y con el Consejo Nacional Ambiental.</p> <p>El Fondo de Compensación no tiene recursos.</p> <p>El Fondo de Compensación Territorial es insuficiente, se requiere un ajuste de fondo en las finanzas públicas.</p> <p>Se coloca en tela de juicio la funcionalidad del Consejo de OT, merced a su composición y dificultad para reunirse.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Fondo de Compensación no guarda relación con Regalías. • A juicio del Doctor Edgar González Salas, el Fondo de Compensación debería ser omitido del articulado de la LOOT y, requeriría ser tratado simultáneamente con la revisión del sistema de relaciones financieras intergubernamentales, que contemple un paquete completo de reformas (Acto Legislativo, Ley Orgánica, Reformulación de la Ley 60 de 1993). • La pedagogía debe conducir a la consolidación y agrupación y, debería orientarse a reconstruir el tejido social. • El sistema debería integrar lo público, lo privado y lo comunitario. • En lugar de crear un nuevo sistema, se recomienda reconfigurar el Sistema Nacional de Planificación. • La UPA, recomienda la Instrumentalización del Sistema de Gestión Pública y de Planificación, articulando las políticas de los diferentes niveles del Estado colombiano, a través de los instrumentos de planificación, tales como los Planes de Desarrollo y los Planes de OTI, entre los más importantes. • Fortalecer la COT, en su composición y determinación de calidades. • El Consejo de Ordenamiento

ASPECTOS A AJUSTAR	VACIOS	DEBILIDADES	PROPUESTA
<p align="center">MARCO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTOS</p>			<p>Territorial, debe ser un órgano más académico, especializado, funcional y centrado en los temas del OT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PENOT debe contener una metodología. • El PENOT debe contener: • Visión. • Líneas estratégicas. • Macro – proyectos.
<p>RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES</p>	<p>Pensar la viabilidad del Estado – Nación a largo plazo. Falta precisar una posición institucional. Necesidad de ampliar la participación de otros actores institucionales, como los Ministerios de Transporte y Desarrollo Económico, las CAR, la Federación de Municipios, entre otros.</p>	<p>Definir cual es el modelo de Estado. Esquema institucional para el OT / precisar con qué visión se integra una unidad de país. La LOOT crea las condiciones pero no resuelve los problemas La LOOT trata la división política y el O.T./ instrumentos, sin precisar las competencias entre niveles, ni la articulación entre los mismos. Beneficio de la población como explícito “en el O.T.”, sin embargo no se es claro en un principio de demografía deseable en el territorio colombiano. No se es propositivo en el articulado. Descentralización se ha tomado como “un fin en sí mismo” y no de participación Lo rural aparece escondido/ Reforma agraria Problema de no planeamiento en el</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de los comentarios de los consultores y las propuestas de la entidades y las originadas en los foros, precisar la posición institucional respecto a la LOOT. • No inventar nuevas entidades sino articularlas/ trabajar como Nación y Sociedad • Papel del nivel Sub/Regional. No tiene el protagonismo. • Competencias/Sectores. Números funciones y competencias • La Unidad Nacional vs. Segregación etno / minorías. Mestizaje. Diversidad étnica / Territorial. • Abrir espacios y toma de decisiones/ Democracia/ Participación. • Lo central es la planificación y la concertación de las políticas.

ASPECTOS A AJUSTAR	VACIOS	DEBILIDADES	PROPUESTA
<p>RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES</p>		<p>Desarrollo del Territorio. No haber analizado a Estados como Canadá y EE.UU. La LOOT hay que instrumentalizarla. No solo a nivel de entidades. El problema de las CAR's es falta de regulaciones. Cómo lograr que la LOOT tenga mecanismos fiscales para orientar el O.T. La Nación debe definir qué quiere hacer. No se planea sobre el espacio. Establecer y aclarar la relación POT-LOOT . Determinar la articulación de instrumentos entre E.T.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los consejos existen hay que articularlos. • Propuesta del Ministerio del Interior. • Flexibilidad en las normas. • Democracia-participativo. • Papel del nivel subregional. • Concertación de Políticas Públicas entre diferentes sectores. • Contratos con las regiones. • (Empresa Colombia). • Señalar unos principios rectores para que el sistema de relaciones financieras intergubernamentales quede bien articulado a la LOOT. • Señalar los principios básicos de las competencias fiscales y tributarias de los distintos niveles territoriales.

2. EL PROYECTO DE LOOT: APORTES, VACIOS Y DEBILIDADES: LECTURA DESDE LO AMBIENTAL. Por: Francisco Alberto Galán S –Consultor DNP. Mayo 2000.

INTRODUCCION

Las discusiones y las propuestas de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) se vienen dando desde cuando se aprobó la Constitución Nacional, es decir, por cerca de diez años. El Comité Intersectorial para la Redacción del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, basado en un detenido análisis de la amplia documentación existente en relación con la LOOT y a través de diferentes consultas a diversos estamentos oficiales y privados, elaboró un nuevo proyecto de ley orgánica. En el presente documento se exponen comentarios sobre el proyecto preparado por el Comité Intersectorial, destacando lo que en concepto del consultor representan aportes, vacíos y debilidades existentes en éste. La apreciaciones del consultor se centran en discutir el tratamiento que dicho proyecto hace de los asuntos ambientales. Los planteamientos expuestos reconocen las restricciones de índole constitucional que tiene la LOOT, por las cuales resulta difícil o imposible adoptar algunas medidas que podrían ir al fondo de los retos que el país afronta en lo concerniente a su ordenamiento territorial.

El análisis se estructura conforme lo hace el proyecto, es decir, aspectos generales, división político administrativa, distribución de competencias y sistema institucional e instrumentos.

ASPECTOS GENERALES

En relación con lo ambiental, se pueden destacar los siguientes puntos positivos de las disposiciones generales del proyecto:

- Al señalar la finalidad de la LOOT, se reconoce el papel de las estrategias ambientales, junto con el del desarrollo social y el económico, como medios para cumplir los objetivos indicados.
- Entre los principios rectores se destacan varios con implicaciones para la gestión ambiental del país, en especial: el propósito de conciliar el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, en lo que se define como desarrollo sostenible; la búsqueda de los desequilibrios sociales, económicos, culturales y ambientales; la solidaridad entre las entidades territoriales, según la cual las entidades y divisiones territoriales de mayor capacidad apoyaran a las de menor tamaño; el pluralismo geográfico, institucional, económico, social, étnico y cultural del país; el acceso equitativo de todos a las oportunidades y beneficios del desarrollo; la participación ciudadana y de la sociedad para asegurar la legitimidad, la aprobación, el control y la sostenibilidad de las estrategias de ordenamiento territorial; y, por último, el papel central de los gobiernos locales como fundamento de la descentralización.

El proyecto a su vez presenta las siguientes debilidades en sus disposiciones generales:

- La relación entre el desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial es tan estrecha y fundamental que debería presentarse con el debido énfasis en los principios generales. De la manera en que se presenta, al aludir al desarrollo sostenible, queda en un nivel de generalidad que no resalta esa relación. Esto, claro está, tiene una fuerte relación con las concepciones que las diferentes fuerzas sociales y poderes existentes en el país tengan acerca de la ruralidad, de lo urbano y de las interconexiones entre una y otro.
- Los principios rectores del proyecto de LOOT se enuncian sin hacer un reconocimiento del gran camino por recorrer entre la realidad actual y el propósito final que se plasma en cada principio. Cabría incluir algún planeamiento que señale directrices para adoptar acciones de evaluación de los avances en relación

con los diferentes principios y medidas correctivas periódicas, que apunten a ajustar los desbalances existentes. Esto es particularmente importante para superar la tendencia a referirse al desarrollo sostenible de una manera genérica, procurando en cambio precisar la conciliación deseada entre el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

- En línea con lo anterior, es necesario que en los principios se deslegitimicen los procesos que en las últimas décadas han llevado a una ocupación de extensos territorios por medios violentos e ilegales. Cuando no se alude a éste tipo de situaciones de hecho, bien distantes de procedimientos democráticos y de concertación, se cae en el tipo de leyes formales ajenas a unos territorios y regiones que se han venido formando de manera traumática y conflictiva.
- Uno de los aspectos fundamentales de los esfuerzos en procura del ordenamiento territorial, es la función que éste está llamado a cumplir como espacio efectivo de concertación. Cuando en la definición del concepto de ordenamiento territorial se alude a éste como un “proceso de construcción colectiva”, se reconoce esta función. El séptimo principio se refiere a la participación, subrayando que el Estado debe “garantizar las condiciones necesarias para promover procesos de concertación y cooperación técnica e institucional”. Por ser tan importante esta función del Estado, convendría precisar a qué tipo de condiciones se hace referencia. De esta forma, se aportaría desde los principios generales unas pautas concretas para los otros títulos del proyecto, en un asunto que, dadas las fragilidades de nuestra democracia participativa, requiere avales más contundentes desde este tipo de leyes. Convendría tener presente el principio de la Ley 99/1993 en que se afirma: “El manejo ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado y, por lo mismo, será descentralizado, democrático y participativo”.
- Si bien los principios deben ser enunciados con un nivel de generalidad comprensible, es deseable no caer en vaguedades como la reducción del desequilibrio ambiental (Art. 5). Sería mejor que los principios sean más claros, aludiendo por ejemplo a las responsabilidades de unas regiones con otras por causa de servicios ambientales que se brinden o por impactos ambientales que se causen. De hecho, se puede considerar un vacío del proyecto el no reconocer la importancia del pago por los servicios ambientales o por los impactos generados. En este sentido, se sugiere los siguientes principios adicionales : a. Las relaciones de diversa índole -sociales, económicas y ambientales- que se dan entre las zonas urbanas y las rurales serán consideradas en el ordenamiento territorial de cada una de estas zonas. b. El reconocimiento de obligaciones económicas entre entidades territoriales, por servicios ambientales y en compensación de impactos ambientales, será un mecanismo para propugnar por una equidad en el manejo del territorio y de los recursos naturales.
- El desarrollo integral y armónico es la finalidad última del ordenamiento territorial. Este, por su parte, es un fundamento necesario pero no suficiente de esa clase de desarrollo. Por esto es recomendable que al aludir al desarrollo armónico e integral se precise los restantes factores que deben dar fundamento a dicho desarrollo.
- Así mismo, el proyecto de LOOT debería hacer un planteamiento frente a las tendencias demográficas deseables en términos de un ordenamiento territorial del país balanceado. Se sugiere entonces un principio con el siguiente enfoque: Las políticas de desarrollo económico, desarrollo regional y población propugnarán por la desconcentración demográfica del país, como un medio para contribuir a la sostenibilidad ambiental del territorio nacional.
- Cuando se hace referencia al desarrollo sostenible (Art.5 Numeral 2), sería recomendable subrayar el soporte mutuo que debe procurarse entre las políticas de ordenamiento territorial y la ambiental. Por eso se sugiere agregar un párrafo como el siguiente en ese numeral: La política de ordenamiento territorial

será uno de los pilares de la política ambiental y recogerá los consensos que se vayan logrando en las regiones en torno a la aplicación del concepto de sostenibilidad ambiental del desarrollo.

DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA

El título relacionado con la división político-administrativa del territorio contiene los siguientes puntos positivos en la expectativa de un adecuado tratamiento de la dimensión ambiental del ordenamiento territorial:

- Se reconoce a los territorios indígenas el carácter de entidades territoriales. Al constituir estos territorios cerca de una cuarta parte del territorio continental nacional, resulta de especial trascendencia el que se concrete al fin la identidad político-administrativa de estas áreas.
- La inclusión de nuevas categorías de divisiones territoriales contribuye a dar una flexibilidad deseable al manejo administrativo de áreas geográficas existentes o que surjan como resultado de las dinámicas económicas y sociales, en particular es el caso de las áreas de desarrollo territorial. Esto será así en la medida que se fijen plazos para la reglamentación de la LOOT, de manera que no suceda igual que con los distritos y la falta del estatuto orgánico que regule su funcionamiento.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

En los títulos tercero y cuarto se destacan los siguientes aportes, en la expectativa de un adecuado manejo ambiental:

- La reiteración del principio de concurrencia es oportuna y necesaria, ya que en múltiples campos de gestión se requiere el esfuerzo conjunto de la nación y las entidades y divisiones territoriales. Es importante que este principio se resalte en las siguientes secciones de la ley, incluyendo la necesaria coordinación entre los niveles de gobierno y las corporaciones autónomas regionales. Estas últimas, hasta el momento, con frecuencia han asumido una actitud de extrema autonomía, colocando en un segundo plano la concurrencia de esfuerzos en función de determinados objetivos ambientales.
- El equilibrio entre competencias y recursos es un principio válido, porque a menudo ciertas funciones se dejan de ejercer debido a que se sobrecarga de responsabilidades a determinadas instancias de gobierno. Sin embargo, en forma paralela se debería señalar un principio o complementar éste, en el sentido de responsabilizar a los gobiernos que reciban recursos con una destinación específica de utilizarlos en la asignación prevista. La experiencia con las transferencias y con recursos de asignación específica en el campo ambiental, ha demostrado que algunas instancias desatienden las áreas de política a donde se deberían destinar los recursos. A la vez, es necesario que ese equilibrio entre competencias y recursos no se equipare en la práctica con negligencia en la generación de recursos de los diferentes niveles de gobierno con destino a campos de política tan demandantes en inversión y, a la vez, tan descuidados. Estos dos puntos se podrían subrayar en el principio sobre responsabilidad.
- La inclusión del concepto de categorías de departamentos es un aporte que podría tener un potencial importante a la hora de buscar compensar desbalances económicos, financieros y en las capacidades técnicas que se den entre las entidades territoriales. Este aporte, sin embargo, se queda corto en su desarrollo a lo largo del proyecto. Las competencias tienen que plantearse en concordancia con las capacidades de las diversas entidades territoriales y con este propósito las categorías pueden cumplir una función útil que luego se podría tener en cuenta en el Proyecto Estratégico.
- El proyecto prevé algunas funciones de los departamentos y los municipios en el campo ambiental. Las funciones son enunciadas de manera general, pero podrían dar base a la exigencia del cumplimiento de una gestión de estas entidades territoriales en el campo ambiental.

- El reconocimiento de poder administrativo y de gobierno a las comunidades indígenas tiene implicaciones significativas para la gestión de extensas áreas del territorio nacional (casi una tercera parte). En el momento, dadas las prácticas culturales y productivas, la tendencia en el manejo de los territorios indígenas tiene consecuencias positivas en términos de la viabilidad ambiental. El punto crítico es la capacidad de gestión que tengan o puedan desarrollar en un corto plazo las autoridades indígenas. En esto cumplirá un papel clave la concurrencia de esfuerzos que se logre dar entre la Nación, los departamentos, los municipios y las autoridades indígenas.
- Las divisiones territoriales constituyen un recurso administrativo que puede contribuir al tipo de gestión conjunta que es deseable para ciertos manejos ambientales entre municipios, entre departamentos, con el concurso de las autoridades indígenas y con la participación de la iniciativa privada y comunitaria. En caso de colocarse el debido énfasis en los aspectos ambientales, divisiones como las Regiones Administrativas y de Planificación o las Áreas de Desarrollo Territorial, pueden dar las bases de esfuerzos cooperados que hasta el momento el sistema nacional ambiental no ha logrado propiciar. Para que estas áreas sirvan como medio de una mejor organización del territorio en términos ambientales, es necesario enunciar con precisión este potencial de las áreas de desarrollo territorial y de las regiones metropolitanas. Incluso se podría destacar la conveniencia de aprovecharlas con tales fines.

Entre las debilidades y vacíos de este título cabe destacar lo siguiente:

- Se debe reiterar como competencia exclusiva de la Nación el manejo de los recursos del subsuelo.
- Las gobernaciones deberían tener un papel más protagónico en la coordinación de la intervención de las entidades nacionales en sus áreas de jurisdicción. La tendencia a la sectorización de la gestión de las entidades nacionales debe ser revertida, para de esta forma contribuir a una gestión que propicie el desarrollo sostenible. Las gobernaciones necesariamente deberían cumplir un papel más central que el de servir de simples intermediarios entre la Nación y los municipios. Sin por ello desconocer las funciones de los municipios como núcleos básicos de la administración, ni las responsabilidades de la nación. Es válida por esto la propuesta de FESCOL en el sentido de buscar facultades extraordinarias para realizar una reorganización de la institucionalidad sectorial (gobierno nacional) en función de la institucionalidad territorial y de un papel de las gobernaciones en relación con ésta.
- En la Ley 99 de 1993 se llama la atención sobre la necesidad de considerar objeto de protección especial a las zonas de páramo, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos. La importancia de estos recursos, abundantes pero en situación de riesgo, debería reconocerse al asignar competencias y es un campo en el cual se requiere la concurrencia de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno.
- Al remitir la creación de nuevos departamentos a la existencia de un concepto favorable de su viabilidad ambiental, se establece un condicionamiento cuya aplicación no es clara. Antes que colocarlo como un requisito para la creación de los departamentos, se debería exigir que una vez creados se establezca un plan estratégico de ordenamiento territorial en que se definan con claridad y solvencia las disposiciones ambientales.
- Es recomendable contemplar de manera explícita una creciente responsabilidad de los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, en materia ambiental, a partir de lo que la Ley 99 les asigna como funciones y en la perspectiva de una mayor descentralización efectiva. Lo anterior se puede hacer subrayando para el Ministerio de Medio Ambiente la función de supervisión. Esto implica un replanteamiento del papel de las CAR, ya que se debería buscar una transferencia de recursos de estas a los departamentos. Dado el estado de las finanzas municipales y departamentales, en miras a inducir

cambios en estas que permitan un mayor margen para la financiación del objetivo general del desarrollo sostenible, la LOOT debería ser mucho más contundente en condicionar la existencia de entidades territoriales a su viabilidad financiera.

- La función prevista para los territorios indígenas de propiciar la conservación de la biodiversidad, es también válida para los restantes entes territoriales.
- El factor demográfico es considerado de manera simple al señalar las condiciones para la creación de municipios y en otros apartes de manera aislada. La política de población tiene que constituirse en un elemento central del ordenamiento territorial. Hasta el momento el país ha carecido de una política de población estratégica y bien estructurada. La LOOT debería contar con planteamientos lo más explícitos y claros en relación con esta política, de particular importancia para propiciar en efecto el desarrollo ambientalmente sostenible. Se tiene que buscar una dinámica demográfica que contribuya a lo que se interprete como desarrollo sostenible, ya que en importante medida diversos problemas de manejo o de ocupación territorial son causados por tales dinámicas.
- Los criterios para la creación de municipios, por otra parte, deberían interpretar en mejor forma la complejidad propia de una gestión local.
- El proyecto todavía es insuficiente en la precisión de puntos como los siguientes en lo que a las comunidades y territorios indígenas se refiere:
- Alcance de la autonomía indígena en relación con las normas ambientales generales.
- Aprovechamiento de los recursos renovables existentes en las áreas de los territorios indígenas.
- Niveles de control y decisión de la Nación sobre el subsuelo y distribución de los beneficios producto del aprovechamiento de esos recursos.
- Límites al crecimiento de los resguardos. Hasta donde la Nación seguirá asignando resguardos o territorios a los indígenas?
- Las dinámicas económicas y sociales actuales y futuras entre las regiones pueden justificar que un departamento pertenezca a más de una Región Administrativa y de Planificación. En la versión existente de proyecto de LOOT se niega esta posibilidad, al restringir la pertenencia a una sola región. Esta restricción niega a su vez una flexibilidad que podría favorecer iniciativas de manejo ambiental, a partir de procesos regionales de planificación de un departamento con más de un departamento colindante.

SISTEMA INSTITUCIONAL E INSTRUMENTOS

Los aportes del proyecto de LOOT en términos del sistema institucional y los instrumentos para el ordenamiento territorial son:

- La consideración de un Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial. Todos los puntos señalados para el contenido del proyecto tienen relación con el tratamiento de la dimensión ambiental del desarrollo.
- La creación de un Fondo de Compensación Territorial, mediante el cual se busca reconocer los desequilibrios que existen en la capacidad financiera de los departamentos y municipios.

El proyecto es susceptible de mejorar en lo concerniente a su sistema institucional y a los instrumentos, como mínimo en los puntos que se señalan a continuación:

- El ordenamiento territorial de una u otra manera le compete a los diversos sectores del estado. Sin embargo, lo que esté sucediendo o llegue a suceder con la institucionalidad ambiental es particularmente importante, por las funciones que le compete a dicha institucionalidad y por los mismos alcances de un principio como el del desarrollo sostenible, que se espera oriente el ordenamiento territorial. En esta medida, es indispensable darle mayor atención al papel que se espera que cumpla la institucionalidad ambiental y, por lo mismo, ahondar en la discusión y en las definiciones acerca de la pertinencia y el alcance de entidades como las CAR y el Consejo Superior del SINA.
- En relación con las CAR, es indispensable una definición explícita que refleje claridad frente a las siguientes opciones:
 - Seguir con el modelo actual del SINA sin modificaciones, incorporando lo pertinente en la LOOT; esta opción restringiría la posibilidad de una creciente responsabilidad de las entidades territoriales.
 - Seguir con el actual modelo general del SINA, pero con modificaciones importantes en las funciones de las CAR, CDS, departamentos y municipios, dentro de lo que las restricciones constitucionales permitan;
 - Buscar desde la LOOT una reforma que permita la eliminación de las CAR y CDS, centrando las funciones de autoridad y de gestores en departamentos y municipios.
- En relación con el Consejo de Ordenamiento Territorial, por la estrecha relación que debería existir entre éste y el Consejo Nacional de Planificación y el Consejo Nacional Ambiental, convendría ajustar el proyecto en el siguiente sentido:
 - Integrar un solo consejo que sea realmente operante y garantice que se articularán las funciones en estos tres campos.
 - Prever consejos en las entidades territoriales que integren las funciones en estas tres áreas de política y de gestión.
 - Asignar funciones a determinados ministerios y departamentos administrativos (DNP) que brinden las mayores garantías para conseguir que esta clase de consejos sean operantes. Estas instancias deberían ejercer un liderazgo en la constitución y el funcionamiento de la Red Nacional y Subnacional de Apoyo Técnico al Ordenamiento.
- La metodología para la formulación del Proyecto Estratégico Ambiental va a ser definitiva a la hora de buscar darle un fundamento operativo al proyecto. Sería conveniente reiterar en el Capítulo II del Título VI, de Instrumentos de Ordenamiento Territorial, algunos de los principios que se señalan en el título inicial de la LOOT, para enfatizar que el Proyecto Estratégico se deberá formular partiendo del reconocimiento de esos principios –unidad nacional, pluralismo y diversidad, participación, equidad, autonomía y descentralización. Diversos propósitos ambientales se podrán cumplir solo en la medida que se asegure una metodología que parta de una adecuada concertación y una creación de oportunidades procedimentales para que las relaciones de poder predominantes sean compensadas al buscar y llegar a acuerdos. Por lo mismo, es indispensable que el proceso de elaboración del Proyecto Estratégico parta de un trabajo y unos esfuerzos de concertación desde las regiones y que cumpla en el tiempo una labora pedagógica mediante la cual se ejerciten procesos de participación y concertación efectivos. A la vez, es necesario asegurar y por ello resaltar la importancia de una apropiada fundamentación científica y tecnológica del ordenamiento territorial, incluyendo estudios que precisen los patrones actuales de ocupación y manejo de los territorios.

- Si en efecto se quiere conseguir que los instrumentos para la consolidación del ordenamiento territorial se convierta en un medio para compensar las profundas desigualdades existentes entre las regiones y los municipios del país, es claro que el Fondo de Compensación Territorial previsto en el proyecto de LOOT es insuficiente. El presupuesto nacional y el de las entidades territoriales se debe orientar con el criterio general de contribuir al tipo de compensaciones que se busca con el Fondo. De la misma manera, las políticas tributarias y otras políticas que puedan establecer incentivos económicos y de otra índole, deberían promover esa clase de compensaciones. La LOOT, en su sección sobre instrumentos, debería dar directrices lo suficientemente contundentes como para brindar un mínimo de garantías de que esto llegue a darse. Dada la crisis fiscal en los diversos niveles de gobierno, es claro que la fundamentación de una LOOT requiere ajustes de fondo en las finanzas públicas, más si se pretende ahondar la descentralización como es la expectativa plasmada en el proyecto de ley.

**3. NOTAS DE TRABAJO SOBRE EL PROYECTO PARA LA LEY ORGANICA DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LOOT).** Por: Darío Fajardo Montaña – Consultor DNP.
(Junio 15 de 2000)

Introducción.

El Departamento Nacional de Planeación adelanta la elaboración y consulta de iniciativas en torno al Proyecto de la LOOT, a través del cual se han formulado observaciones y sugerencias en torno a este primer documento. En estas notas el consultor recoge observaciones propias y emanadas de las reuniones de trabajo y de los documentos, con el propósito de facilitar la actualización y sistematización del documento de consulta, a fin de proporcionar un instrumento de trabajo para las etapas de discusión que han de cumplirse antes de contar con el proyecto que sea sometido al Congreso Nacional.

El contenido de estas notas está referido a dos niveles complementarios: de una parte, observaciones de carácter conceptual en torno al ordenamiento territorial sugeridas para ser tenidas en cuenta en el contenido de la Ley y, de otra, comentarios en torno al Proyecto de LOOT en su estado actual de elaboración.

Algunos aspectos políticos, ambientales y económicos del ordenamiento territorial.

Las iniciativas que se plantean en este momento en torno al ordenamiento territorial del país y a los instrumentos que lo deben regular tienen ocurrencia desde hace cerca de una década sin que aún logren afianzarse plenamente y ello obedece a las circunstancias principalmente de orden político que rodean a Colombia. Los conflictos en torno a la participación política y al reparto social (la distribución de los beneficios del desarrollo), al acceso a la tierra y a los recursos para la producción, en general, de vieja data y sin que todavía se vislumbren soluciones consensuadas, por el contrario se han agravado al sumarse a ellos y dinamizarlos aún más la problemática generada por el narcotráfico y sus alcances internacionales.

A comienzos de la década pasada estos conflictos provocaron el escenario de la reforma constitucional y junto con ella se hizo presente el tema del ordenamiento territorial. La Comisión de Ordenamiento Territorial retomó diversos antecedentes y produjo varios estudios y propuestas que no lograron mayor desarrollo. En esta limitación incidieron varios factores, como fueron la debilidad de las fuerzas regionales interesadas en hacer realidad cambios en las relaciones políticas determinantes de los desequilibrios y, de otra parte, la incidencia de la propuesta descentralizadora, la cual se impuso como equivalente de la democratización de las relaciones políticas del país.

Un antecedente significativo e inmediato de esta iniciativa, generada en circunstancias similares en algunos aspectos aun cuando menos críticas fue la propuesta planteada por el Presidente López Michelsen durante su administración. Esta propuesta se inscribía dentro de algunos de los delineamientos que habrían de enmarcar la descentralización de fines de los ochenta, pero fue rechazada por los sectores políticos tradicionales debido a los alcances que se le pretendieron asignar en cuanto a la redefinición del ordenamiento político administrativo del territorio nacional, en el cual se pretendía disminuir el número de municipios para garantizar su viabilidad.

La preocupación en torno al ordenamiento territorial, expresada en ese contexto pero también ahora, cuando se plantean nuevamente salidas negociadas para el conflicto armado, tiene que ver con los impactos que genera el régimen vigente en las condiciones económicas, políticas, ambientales y sociales, las cuales de una u otra manera se vinculan con los procesos que han conducido a este conflicto. Planteado en otros términos, al intentarse la búsqueda de soluciones políticas para la guerra surge el tema del ordenamiento territorial como uno de los factores determinantes de la misma.

Si bien existe consenso sobre el concepto mismo del ordenamiento territorial habría que decir que éste consiste en el conjunto de relaciones que articulan al espacio nacional dentro de un sistema jerarquizado que condiciona la asignación de los recursos públicos y privados, orienta los procesos de asentamiento de la población y, en conjunto, determina el desarrollo del territorio. La forma como está organizado el espacio, mas específicamente la jerarquización de los centros y de las regiones en términos del desarrollo económico y social depende de las condiciones ambientales, que inciden en la ocupación y uso de los espacios pero también de la tecnología socialmente disponible y de las prioridades que los sectores preponderantes del capital asignen a los territorios y los recursos como ámbitos de inversión.

En esta medida, junto con las condiciones físicas y geográficas que han orientado la formación de los asentamientos en el país, los intereses del capital privado, nacional y extranjero han determinado los espacios que dentro del territorio nacional han recibido mayores o menores inversiones, en la medida en que estos intereses inciden, de manera directa en las decisiones del Estado en cuanto a asignación de sus recursos. De alguna manera, los espacios mas marginalizados de la atención del Estado lo han sido también con respecto al desarrollo y la fragilidad económica y fiscal del Estado, relacionada con estos marginamientos ha sido también un resultado de la debilidad de la economía.

De esta manera, al ampliarse el reconocimiento en el país de que su viabilidad depende en gran medida de la participación que logre el conjunto de la sociedad en las decisiones fundamentales que afectan sus condiciones de vida y sus perspectivas, salta a la palestra el tema del territorio, concebido como el conjunto de recursos que componen el entorno. Organizado hasta ahora de acuerdo con los intereses particulares de una minoría de la sociedad deberá entonces abrirse el campo de las decisiones sobre cómo reordenarlo en función de sus vocaciones reales, en beneficio y con la participación de todos los sectores sociales.

En este punto es conveniente exponer algunas reflexiones que sirvan de base a las observaciones y recomendaciones en torno a la propuesta en discusión sobre la LOOT.

La apropiación y el ordenamiento del territorio

El territorio, objeto de un determinado ordenamiento, se entiende como el conjunto de componentes bióticos y abióticos: el suelo y sus elementos químicos, el relieve y sus accidentes, las aguas, el clima, la fauna y la flora. Estos componentes del medio se convierten en **recursos** (renovables o no renovables) según el significado que tengan para las comunidades asentadas en ese espacio o para otras comunidades con intereses y acceso a los mismos.

La transformación en recurso de estos componentes del espacio está asociada con el conocimiento que tenga de ellos el grupo humano, del valor que represente para su supervivencia y de las capacidades que desarrolle, por observación y experimentación o por adquisición de conocimientos, para su aprovechamiento. A mas de estos procesos, que se convierten en la base de la apropiación del recurso, se generan las capacidades de transformarlo (técnicas y tecnologías) y de representarlo dentro del sistema de relaciones con el medio circundante. En esta esfera se ubican los conocimientos, sacralizados o científicos, de los recursos y las formas de desarrollarlos y transmitirlos.

Por otra parte, la valoración de los recursos naturales y del territorio en general por parte de la sociedad, conduce a la búsqueda del control y apropiación por parte de ella misma o de los sectores que, dentro de ella, cuenten con los medios para ejercer este control y apropiación., lo cual plantea conflictos, potenciales o reales, con otros sectores de la sociedad o con otras sociedades. En uno u otro caso, la definición del control de estos recursos conlleva la utilización de medios de distinto tipo (políticos, jurídicos militares, etc.) para hacer efectiva la voluntad de exclusión del acceso.

Una parte fundamental del desarrollo histórico de cualquier sociedad es la definición de su territorio. En ella participan: la identidad de las poblaciones que conforman el conglomerado nacional (quiénes conforman esa nación ?); la definición del espacio necesario para su preservación y desarrollo (qué espacio requiere ?) y, por último, las capacidades de ese conglomerado social para lograr el reconocimiento de su territorio (cuál es “su” espacio?). En cada uno de estos componentes participan, a su vez, otros elementos como son la historia, la cultura y las relaciones políticas como parte de la identidad, los conocimientos científicos y técnicos del territorio y de los recursos (el desarrollo de los conocimientos geográficos, geológicos y mineralógicos, hidrológicos, botánicos, etnográficos, etc.) como bases para el reconocimiento y valoración del territorio y, por último, la capacidad política, técnica y militar de la sociedad para proteger, preservar y ordenar su espacio, que bien puede ser el nacional.

El reconocimiento del territorio (y sus recursos) y la valoración del mismo en términos de las necesidades presentes y futuras de la preservación y desarrollo de la nación, se expresa en una jerarquización de los espacios que lo componen, a fin de establecer y aplicar criterios y prioridades en su ocupación, aprovechamiento, protección y defensa. De alguna manera podría decirse que la capacidad para valorar el territorio se expresa en su protección efectiva.

De acuerdo con lo anterior, las políticas dirigidas hacia el ordenamiento territorial y hacia la administración del espacio, expresan tanto el conocimiento de sus componentes y dinámicas como la apreciación que de ellos ha logrado la sociedad en función de sus supervivencia y desarrollo, así como la capacidad real para preservarlo y protegerlo. Este es el sentido de una **política de poblamiento**, dentro de la cual se estimula o desestimula la ocupación de determinados espacios mediante la asignación de recursos para infraestructuras y producción, apoyos fiscales, etc. o se penaliza el uso de determinados recursos o el simple asentamiento.

Por otra parte, con respecto al diseño y aplicación de las políticas públicas, su efectividad descansa en el reconocimiento que se haga en ellos de los interlocutores, sus intereses y la concertación que se adelante en función del bien público. Este componente político incorpora otro ángulo estratégico en las relaciones “territorio/ recursos naturales-sociedad”, cual es el acceso real de los miembros de las colectividades a los recursos que brinda ese espacio.

En efecto, el desarrollo de cada sociedad lleva aparejados procesos de diferenciación entre sus miembros en razón de su poder físico, económico, político, destrezas adquiridas, etc. lo cual se expresa en el control efectivo que cada grupo, dentro de ella, ejerce sobre el acceso a sus recursos: tierras, territorios y lugares estratégicos, aguas, minerales y otros bienes valorados por la sociedad. Puede afirmarse que los conflictos internos y externos de cualquier conglomerado humano ocurren en torno al control de sus recursos; en torno a él se organiza cada colectividad y también en torno a su aprovechamiento y desarrollo se transforman las capacidades espirituales, científicas y técnicas de cada sociedad.

De esta manera, la realidad de cualquier ordenamiento del territorio y de sus recursos (ordenamientos territoriales y ambientales) expresa, no solamente el conocimiento y valoración que la respectiva sociedad logre de ellos, sino también las relaciones de poder existentes en su interior y, en una u otra forma las relaciones que puedan existir entre esa sociedad y otras que compitan por sus recursos.

Ahora bien: la historia de las sociedades, al girar en torno al manejo de sus territorios y recursos, es también la historia de las formas como esas sociedades se han apropiado de los mismos, los han transformado y desarrollado. La valoración que hoy se ha generalizado sobre los llamados “conocimientos o saberes tradicionales” en torno al aprovechamiento humano de los recursos naturales (etnobotánica, etnozooloía, medicinas étnicas, etc.) no es cosa distinta que el reconocimiento de la validez que tienen estos conocimientos como resultado de la observación, la experimentación y la generalización sobre las propiedades de esos recursos.

En este mismo orden de ideas, la ocupación sostenida de un espacio por una sociedad conlleva el desarrollo de conjuntos de conocimientos que podrían definirse como la “interpretación de la capacidad resistencial de ese espacio”: es el conocimiento de sus posibilidades y limitaciones, de los medios técnicos para aprovecharlas y la capacidad de transmitir ese conocimiento (ver Utria, 1992). La sucesión de poblaciones en un espacio implica entonces, la permanencia de una determinada tradición, en manos de un continuo social (etnia, etc.) o su suplantación por otro conglomerado social, con la consecuente apropiación de esos saberes o su desconocimiento. La mayor valoración de los recursos y de las sociedades que los han descubierto y transformado conduce necesariamente a la valoración de estos conocimientos.

Dentro de esta lógica se ubica la aceptación cada vez mas generalizada en la actualidad, de los saberes obtenidos por las comunidades indígenas, campesinas o raizales en el manejo de los recursos naturales y mas específicamente, de la biodiversidad. Los estudios etnobotánicos y de los sistemas de producción de estas comunidades (Castaño, 1993; Correa, 1990; Garzón y Macuritofe, 1993 ; Hetch y Cockburn; Politis, 1995; Schultes, 1988; etc.) han colocado en el haber científico los aportes de grupos humanos con tradiciones centenarias y aún milenarias de manejo de su habitat. Junto con ello, se han alcanzado algunos niveles de profundidad en la comprensión de la génesis de determinados paisajes (como construcción antrópica) y, consecuentemente, del significado de la acción humana en la transformación de los ecosistemas y en la configuración de la biodiversidad.

Los adelantos alcanzados en estas líneas del conocimiento han permitido no solamente un mayor entendimiento de la ecología en general, sino también abrir paso a la participación efectiva de las comunidades en el manejo de los recursos naturales asociados a sus territorios. De las visiones que privilegiaban un conservacionismo excluyente con respecto a las comunidades, se ha llegado a reconocer cómo ellas han transformado y desarrollado sus ecúmenes (incluyendo la biodiversidad), lo cual permite entender que el manejo de las “claves de la capacidad resistencial” de su espacio histórico posibilita a sus comunidades la sostenibilidad de su entidad social, económica, política y cultural.

Esta perspectiva permite también comprender que si las condiciones técnicas de aprovechamiento de los recursos consultan las posibilidades del medio con respecto a la población que debe sustentar, es posible garantizar la permanencia de esa comunidad y su desarrollo en un determinado habitat; si las presiones ejercidas sobre la oferta ambiental y las tecnologías para su aprovechamiento no consultan estas capacidades, este poblamiento no será sostenible.

En Colombia, dadas las características de su desarrollo histórico, económico y político, la ocupación del territorio no ha traducido un proyecto estratégico de largo alcance. Ha sido mas el resultado de las formas de apropiación privada del territorio, derivadas, en un principio, de la administración colonial española y, posteriormente, del enajenamiento que hiciera el débil estado republicano a favor de los sectores mas poderosos de la sociedad de entonces (Le Grand, 1988). En esta secuencia han incidido de manera determinante y, prácticamente desde sus principios, los mercados externos: durante el período colonial español, la búsqueda de los veneros auríferos y de las minas de plata configuró buena parte de los distritos de la administración territorial. Luego del agotamiento de este recurso ocurrieron los ciclos de las quinas, el añil, el tabaco, la ganadería (en la Costa Atlántica), el café, el caucho, la tagua, las pieles y finalmente los “cultivos ilícitos”, como dinamizadores de las sucesivas ampliaciones de la frontera agrícola.

En la retaguardia de esta dinámica han actuado, a su vez, los patrones históricos de tenencia de la tierra, así como también los efectos del modelo de desarrollo acogido por las dirigencias nacionales. Según lo señalan los distintos estudios sobre el tema y lo ratifican las evaluaciones mas recientes de la problemática agraria colombiana (Heath & Deininger, 1997) la tenencia de la tierra en el país esta caracterizada, definitivamente por una elevada concentración de la propiedad: baste citar a los mencionados expertos del Banco Mundial, quienes señalan cómo entre 1960 y 1988 el coeficiente de Ginni solamente se desplazó de 0.867 a 0.840, tendencia confirmada por la Encuesta Agropecuaria de 1995 (DANE, 1996). A su vez, esta tendencia se ha

conjugado con un modesto desarrollo productivo, centrado fundamentalmente en la mediana y pequeña propiedad (MESA, 1989).

Por otra parte, las condiciones de la política macroeconómica para la producción agrícola y pecuaria, en particular, las tasas de interés y cambiarias, y en conjunto, la sobreprotección brindada por el Estado al sector financiero, han confluído con la concentración de la propiedad y las consiguientes rentas monopólicas de la tierra, para generar una agricultura no competitiva, desligada de sistemas eficientes de procesamiento agroindustrial y comercialización.

Con ello, las posibilidades de reasignación a otros sectores productivos de la población expulsada del campo por la concentración de la propiedad y por las formas de violencia asociadas a ella (de lo cual son dicientes las cifras actuales sobre desplazados del campo por los conflictos armados), tal como lo recomendara Lauchlin Currie a comienzos de los años cincuenta, se han hecho particularmente limitadas y traumáticas. El resultado ha sido el incremento de la informalidad y la pobreza urbana, dentro de un panorama de extendido desempleo de carácter estructural.

En este contexto acompañado por la reconocida debilidad del Estado, es fácil comprender las tendencias demográficas de la ruralía colombiana, en donde se distingue, de una parte, la continuidad de las migraciones campo-ciudad en las áreas centrales del país y, de otra, la ampliación de los procesos colonizadores de las tierras bajas cálidas de los nuestros bosques húmedos (Amazonia, andén Pacífico, Valle medio del Magdalena, Urabá).

El afianzamiento de la concentración de la propiedad territorial rural ha ocurrido con fuerza particular en las tierras de mejor vocación agrícola y pecuaria, aun cuando no exclusivamente en ellas, como lo demuestra la Encuesta Agropecuaria mencionada. Al margen de estos espacios han quedado otros territorios (relictos de los páramos y el grueso de los bosques tropicales), los cuales, al tiempo que constituyen santuarios de biodiversidad, por la configuración de sus suelos y sus características climáticas no ofrecen atractivos para la producción agrícola o pecuaria dentro de los patrones tecnológicos dominantes. De esta manera, se convierten así en las áreas marginales propicias para el asentamiento de las poblaciones expulsadas del interior de la frontera agrícola, siguiendo tendencias claramente reconocidas a nivel mundial, de los procesos que han conducido a conflictos económicos y políticos derivados de la concentración de la propiedad rural y la exclusión de los pequeños campesinos del acceso a la tierra (ver Binswanger, 1993).

Confluyen en este cuadro dos grandes componentes de un ordenamiento territorial: de una parte, la valoración de los territorios y sus recursos, resultante de la difusión, en muchos sectores de la sociedad, de conocimientos y apreciaciones prácticamente universales, sobre la biodiversidad y la urgencia de su conservación. Por otra parte, el surgimiento de condiciones políticas que, eventualmente, pueden facilitar acuerdos entre los pobladores y el Estado en torno a la organización del territorio y al manejo de sus recursos.

El desorden característico de la ocupación del territorio nacional fue, como ya se señaló, el resultado de una ausencia de Estado, de un vacío en la jerarquización de los componentes del espacio nacional, de la carencia de políticas y orientaciones para el poblamiento, la formación de los asentamientos humanos y el acceso a la tierra. El resultado ha sido, a más del profundo deterioro ambiental y la ampliación de la pobreza, el surgimiento de condiciones que ponen en jaque el modelo social, económico y político vigente. Al mismo tiempo, la Carta política reconoce la creciente demanda de las comunidades por ampliar sus campos de decisiones en la gestión del Estado, del territorio y del patrimonio ambiental, con todo lo cual queda en el pasado la pretensión de “ordenar la casa desde arriba”, de imponer un ordenamiento del espacio nacional desde la cúpula del Estado central, pretensión que demostró con creces, su plena inoperancia.

No obstante, el propósito central de la sociedad en su conjunto, de alcanzar un desarrollo sostenible en términos ambientales, económicos y políticos, solamente podrá ser viable con una gestión participativa pero

también técnicamente orientada. Es acá en donde se abren las demandas para desarrollar métodos participativos y eficientes de ocupación y administración (ordenamiento) del territorio.

Observaciones en torno al Proyecto para la LOOT

Uno de los elementos del diagnóstico que ha motivado la preparación de una LOOT han sido la exclusión y fragmentación sociales, frente a los cuales se plantea de manera insistente la participación y la descentralización como rutas para alcanzar la democratización y la equidad para las comunidades y las regiones. Estos temas abundan en los componentes sustanciales de la propuesta de la Ley, su exposición de motivos y el articulado. Inquieta, sin embargo, la consistencia entre estos propósitos y los contenidos instrumentales del proyecto, a todo lo cual se hace referencia a continuación.

En la exposición de motivos se establecen, junto con las explicaciones sobre los procedimientos aplicados para la elaboración del Proyecto de Ley (trabajo de las subcomisiones) y sus recomendaciones, el marco teórico, la descripción de su contenido; en el segundo, el articulado, se desarrollan los preceptos referidos a principios rectores, la división político administrativa del territorio, las competencias, alcances de los municipios, distritos, territorios indígenas, provincias y regiones territoriales, bienes y recursos, el marco institucional para el desarrollo territorial y sus instrumentos, básicamente el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial.

Las revisiones adelantadas por las subcomisiones preparatorias ponen en evidencia que cada una de las experiencias consideradas corresponde tanto a propósitos y enfoques particulares de cada nación, como a sus condiciones de desarrollo en el momento en el que asume este esfuerzo. De aquí que dentro del marco teórico del Proyecto se establece un diagnóstico sobre las circunstancias actuales del país que provocan la necesidad de proponer y aplicar un ordenamiento territorial capaz de “impulsar el desarrollo integral y armónico del país con el reconocimiento expreso de su diversidad geográfica, económica, étnica y cultural” y resolver los problemas identificados en el diagnóstico dentro de los denominados Principios Rectores.

Estas consideraciones básicas translucen el sentido asignado en el Proyecto al ordenamiento territorial como expresión de un “proyecto de nación”: se trata de establecer unos propósitos para el desarrollo del país y unos procedimientos, competencias y recursos que permitan construir, precisamente, ese proyecto de nación.

En consecuencia, se trata de examinar los componentes y consenso del diagnóstico, los objetivos propuestos frente a ese diagnóstico, sus relaciones con los Principios Rectores y la consistencia de los procedimientos, competencias y recursos con todo lo anterior. Así las preguntas básicas son: hay acuerdo sobre los diagnósticos ? Son coherentes con ellos los objetivos de la LOOT ? Guarda coherencia con ese diagnóstico y esos objetivos el conjunto de procedimientos propuestos ?

El diagnóstico planteado por el Proyecto de la LOOT comprende:

- Reducción de la gobernabilidad territorial
- Aumento de los desequilibrios socio-económicos espaciales.
- Exclusión y fragmentación social
- Deterioro ambiental
- Escaso desarrollo de las capacidades endógenas regionales para insertarse ventajosamente en un mundo globalizado
- Conflicto armado
- Falta de solidaridad y disposición para la asociación de esfuerzos
- Rigidez y desajuste del régimen político-administrativo de las entidades territoriales

Frente a estas condiciones se plantea entonces la propuesta, la cual habría entonces de propender hacia su solución, la cual se englobaría en la perspectiva de un proyecto de nación (fin eminentemente político), dentro del cual se tendrían en cuenta entonces que ha de corresponder a las características propias de desarrollo del país y que habrá de adelantarse dentro de perspectivas del corto, mediano y largo plazo.

Es preciso reconocer que los componentes del diagnóstico corresponden a los resultados de procesos acumulados con una prolongada duración y resultantes, como ya se vió, tanto de factores físicos y geográficos, que han dificultado la integración nacional, la formación de un mercado nacional, como económicos y políticos, que han afianzado estructuras de poder económico y político centralizadas (inclusive dentro de las regiones), verticales y excluyentes. Igualmente, el limitado desarrollo económico y político ha proporcionado bases restringidas para la construcción de las bases fiscales del Estado, las cuales, adicionalmente han sido afectadas desde sus orígenes por formas de apropiación privada derivadas del ejercicio del poder político que debilitan aún mas sus menguadas posibilidades.

El ejercicio adelantado en cuanto a la identificación de los elementos del diagnóstico y de la naturaleza de los objetivos propuestos ha de guardar correspondencia con los alcances de las normas y procedimientos. En primer término, la perspectiva de un país construido sobre un mayor equilibrio regional requiere una distribución espacial mas adecuada de su población con respecto a las potencialidades del territorio, de los medios técnicos y tecnológicos disponibles, lo cual, a su vez, requiere capacidades fiscales y administrativas adecuadas para lograr para asignar y aplicar los recursos necesarios para posibilitar el afianzamiento de **una política de asentamientos humanos** que refleje el propósito de afianzar la territorialidad nacional.

Las tareas hacia las cuales orienta el diagnóstico se centran inicialmente y de alguna manera, en la legitimación de la institucionalidad (gobernabilidad), condición que depende de su capacidad para resolver los problemas básicos de la sociedad.

El ordenamiento institucional vigente, en términos de su despliegue espacial (las instituciones establecidas para la administración del territorio) están plasmadas en la Constitución; sinembargo, es preciso considerarlas como productos de determinados desarrollos históricos, políticos, sociales y económicos y por tanto como sujetos a cambios (de alguna manera los prevé el proyecto de la LOOT), de acuerdo también con los propósitos que se fije la sociedad, al “proyecto de nación”: qué institucionalidad territorial corresponde al “desarrollo integral y armónico del país, con el reconocimiento expreso de su diversidad geográfica, económica, étnica y cultural”?

Al respecto, se ha observado a la propuesta de LOOT que contempla tanto la institucionalidad vigente como nuevas entidades y no podría ser de otra manera. No obstante, es necesario tener en consideración la búsqueda de coherencia de la institucionalidad que se propone con el “proyecto de nación”, sin pretender que la solución estribe en la conciliación de todos los intereses que se han plasmado en la construcción actual; un proceder orientado por la conciliación “per se” no produciría cosa distinta de un “menú” institucional, esencialmente carente de organicidad.

La perspectiva de un país mas equilibrado en el desarrollo de su territorio obliga a reconsiderar sus estructuras de administración espacial, bajo la perspectiva de la redistribución del poder y de los recursos como procesos que se desenvuelven en el mediano y largo plazo y en los cuales las entidades territoriales y sus funciones deben ser concebidas como cambiantes. Estas instancias (entidades territoriales) deben ser consideradas como instrumentos de un propósito, no como fines en si mismas.

Debe advertirse, además que buena parte de esta institucionalidad refleja un orden político, económico y social en gran medida orientado hacia los intereses responsables de la crisis nacional. En esa medida, la institucionalidad que ha de construirse para el nuevo ordenamiento territorial ha de responder a los propósitos que lo guían. Este criterio debe guiar la configuración de las propuestas para las divisiones territoriales: en

efecto, la LOOT contempla distintas instancias de la administración y el desarrollo territoriales, las cuales ha de articularse entre si y además combinan entes existentes (municipios, departamentos) con propuestas de nuevas instancias (regiones metropolitanas, administrativas, provincias, áreas de desarrollo territorial). Esta estructura para la administración del territorio ha de obedecer a una concepción, sistémica, flexible y orientada por los fines y propósitos del ordenamiento (“proyecto de nación”), por lo cual debe preverse (como en alguna manera lo hace el proyecto de la LOOT) la supresión de instancias que pierdan funcionalidad con respecto a los propósitos del ordenamiento.

Dentro de este mismo orden de ideas es necesario considerar que la construcción del ordenamiento institucional para la administración territorial vigente responde a unas directrices de la política económica, impuestos por intereses externos e internos que impulsaron reformas del aparato estatal conducentes a su “adelgazamiento”, en condiciones en las cuales la debilidad económica y política de las comunidades no les ha permitido asumir las funciones que deja el Estado (ver Cuervo, 2.000) las cuales son absorbidas, de manera inadecuada por intereses privados, nacionales o internacionales.

Sin considerar un supuesto e inviable retorno a esquemas previos de intervención estatal (los cuales tampoco se desarrollaron ni dieron satisfacción a las necesidades de las poblaciones) si es preciso prever qué tipo de construcción estatal y fiscal puede garantizar los equilibrios propuestos como parte del nuevo “proyecto de país”: desde el punto de vista de sus competencias y recursos, de la participación política de la población, de las capacidades para orientar la ocupación, aseguramiento y administración del territorio.

Estos propósitos, a su vez han de conjugarse con las condiciones del entorno, las cuales se caracterizan por una creciente internacionalización económica (“globalización”). De ninguna manera el país puede desconocer estas tendencias, así correspondan a un ciclo discreto de la economía mundial. Hay que recordar que estas circunstancias no son “el fin de la historia” sino una fase del desarrollo, el cual ha oscilado históricamente entre “aperturas” y “cierres” y combinaciones de una y otro, como lo fueron la expansión renacentista y el mercantilismo, la época de los imperialismos y las fases proteccionistas.

Algunas señales indican que la apertura a ultranza de los años noventa sufre ahora algunos giros, si bien se sostienen elementos estratégicos de la globalización (mercados financieros, comunicaciones, etc.). En consecuencia, la permeabilidad del país a los mercados externos es difícilmente reversible pero, ante las fragilidades de nuestro ordenamiento económico y político y de sus expresiones espaciales (debilidad de las fronteras, desequilibrios regionales) la construcción de la nueva institucionalidad, de sus componentes políticos y de sus bases económicas, técnicas y fiscales deberá ser consistente con el “proyecto de país”.

Alcances y articulaciones del Ordenamiento territorial.

Un aspecto ante el cual existe algún consenso es el de la naturaleza orgánica de la Ley y su configuración como una “Ley de mínimos”. Ante la existencia de una legislación profusa e inconsistente, tal como fue advertido en los trabajos de las comisiones preparatorias, es evidente que la Ley no debe ser sobrecargada: a riesgo de hacerla inoperante, no debe pretenderse que resuelva todos los problemas que han de superarse para llegar al proyecto de nación; es necesario velar porque no inhiba ni entre en contradicción con soluciones jurídicas y políticas encaminadas a atender temáticas más específicas como lo son las cuestiones étnicas, y las reformas agraria y urbana, por ejemplo.

En síntesis, el contenido de la Ley deberá tener un carácter general, orientador, guiado por los propósitos que la motivan y consistente con ellos; ha de abrir competencias y prever recursos para la construcción ascendente y colectiva del país y proporcionar cabida coherente a políticas e instrumentos específicos que contribuyan al desarrollo integral y armónico de la nación, pero sin pretender incluirlos en su articulado.

REFERENCIAS

- Binswanger, Hans et al. **Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations**, The World Bank, Washington, 1993
- Castaño A., Guillermo “El manejo de la biodiversidad por parte de las comunidades campesinas de la región central del Valle del Cauca, en Varios, **Nuestra Diversidad Biológica**, CEREC- Fundación Alejandro Angel Escobar, Santafé de Bogotá, 1993
- Correa, François (ed.), **La Selva Humanizada**, CEREC-ICAN-Fondo FEN Colombia, Bogotá, 1990
- Cuervo, Luis Mauricio, “De la regionalización a la construcción regional. Teoría y práctica en Colombia”, Cider, Bogotá, 2.000
- DANE, **Encuesta Nacional Agropecuaria. Resultados 1995**, (s.f.), Santafé de Bogotá
- Domínguez, Camilo “Geografía Política y Ordenamiento Territorial”, en Varios, **Ordenamiento Territorial**, IGAC-COT-DNPA, Santafé de Bogotá, 1992
- Garzón, Nibia Cristina, Vicente Makuritofe, **La Noche, las Plantas y sus Dueños**, Corporación Araracuara, Santafé de Bogotá, 1993
- Heath, John, Klaus Deininger, “Implementing Negotiated Land Reform: The Case of Colombia”, The World Bank, Washington, 1997 (polígraf.)
- Hetch, Susanna, Alexander Cockburn, **La Suerte de la Selva**, Ediciones UniAndes-Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, 1994
- Le Grand, Catherine, **Frontier Expansion and Peasant Frontier in Colombia 1830-1936**, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1986
- Ministerio de Agricultura-Departamento Nacional de Planeación, **El Desarrollo Agropecuario en Colombia**, Informe Final Misión de Estudios del Sector Agropecuario, DNP, Bogotá, 1990 (citado como MESA, 1990)
- Politis, Gustavo G., **NUKAK**, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi, Santafé de Bogotá, 1996
- Schultes, Richard E., **Where the Gods Reign. Plants and Peoples of the Colombian Amazon**, WWF, London, 1988
- Utria, Rubén D. “Ordenamiento Ambiental Territorial: Hacia un Enfoque Conceptual”, en Varios, **Ordenamiento Territorial**, (citado)

4. **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS GRUPOS ÉNICOS EN COLOMBIA: UN ESPACIO PARA LA DIVERSIDAD.** Una mirada desde la normatividad étnica. Por: Jesús Ramírez – Consultor DNP.

1. El Ordenamiento Territorial y los Grupos Étnicos.

La preocupación sobre el lugar y papel de los grupos étnicos en el ordenamiento territorial, es una típica consecuencia del proceso constituyente de 1991. La Constitución de 1991 significó un cambio muy grande en

las relaciones de la sociedad mayoritaria y el Estado colombiano con sus minorías étnicas: Pueblos Indígenas, Comunidades Afrocolombianas y Raizales del Archipiélago de San Andrés.

A la Constituyente de 1991 llegaron los indígenas con un amplio catálogo de derechos, muchos de los cuales adquirieron allí rango constitucional. La presencia de tres delegatarios indígenas, su defensa de propuestas étnicas de amplio espectro y la apropiación e impulso de las mismas por el movimiento negro y raizal, dieron como resultado una Constitución, que además de reconocer nuestra diversidad étnica y cultural, creó espacios y concretó importantes logros para estos grupos.

Y también lo fue para la descentralización y las aspiraciones regionales, así el propósito dominante de las reformas fuera adecuar las estructura estatal las demandas de la globalización y la apertura económica y la fórmula escogida para organizarnos territorialmente, fuera el ecléctico fruto de la transacción entre las aspiraciones autonomistas y los rezagos centralistas.

El artículo primero de la Carta estableció que nuestro Estado se organizaba como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Avanzó la Constitución en la conversión de las Intendencias y Comisarias en Departamentos; estableció la elección popular de gobernadores y ratificó la elección de los mandatarios locales; se abrieron importantes espacios y mecanismos de participación; se definieron los derechos de las entidades territoriales; se estableció un criterio más equitativo en el reparto de los ingresos corrientes de la nación y se abrió la posibilidad para la reestructuración de la organización territorial con base en las futuras regiones y provincias.

En desarrollo del principio constitucional del artículo 7, que reconoció la diversidad étnica y cultural de nuestra Nación, la Constitución incluyó un amplio catálogo de derechos de los grupos étnicos y de los indígenas en particular, a los cuales el ordenamiento territorial les reconoció como entidad territorial los Territorios Indígenas.

A los habitantes del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se les reconoció el derecho de organizarse de una manera especial en materia administrativa, de inmigración, fiscal, comercio exterior, cambios, financiera y de fomento económico, posibilitando además, la creación de los municipios a que hubiere lugar para garantizar la expresión institucional de sus comunidades raizales. (arts. 310 y 42 T. C.P.)

Las negritudes o comunidades negras, tal y como fueron reconocidas en la Constitución, si bien no avanzaron hasta la posibilidad de organizarse como entidades territoriales, si lograron el reconocimiento de la propiedad colectiva sobre las tierras baldías que venían ocupando en las zonas rurales ribereñas de la Cuenca de Pacífico, gobiernos comunitarios y un régimen de organización social y política acorde con sus particularidades culturales.(art. 55 T.)

Finalmente, y solo hasta la Ley 508 de 1999 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, hoy declarada inconstitucional, fueron reconocidos legalmente los Pueblos Rom o Gitanos, para los cuales, " El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Interior, velará por la integración de estas comunidades a sus propósitos de lucha contra la pobreza y mejoramiento de su calidad de vida, respetando sus particularidades culturales y concertando con este grupo las acciones para atención de sus principales problemas".

El ingrediente étnico se sumó de esta manera a las tradicionales consideraciones político administrativas del ordenamiento territorial. A la puja por la profundización de la descentralización y por la autonomía, se suma la aspiración de un espacio para los pueblos indígenas, negros y Raizales.

Un año después de promulgada la Carta Política de 1991, el Departamento Nacional de Planeación contrató una consultoría (DNP-PNUD, Proyecto COL/91/015) que tenía como objeto, en el marco del apoyo al

proceso de reglamentación de la nueva Constitución Política de Colombia, avanzar en la reflexión del ordenamiento territorial indígena. De igual manera, se realizó una consultoría sobre las alternativas de desarrollo legal de las normas constitucionales sobre comunidades negras. Estos trabajos se consideran insumos importantes y por ello se retoman algunos temas y recomendaciones por ellos producidos.

2. La Constitución y los Pueblos Indígenas

Del estudio de las propuestas indígenas en la Constituyente, de los debates y del espíritu de las disposiciones constitucionales referidas a los pueblos indígenas, el trabajo de consultoría realizado para el DNP en 1992, recoge de manera clara los principios que en materia indígena se consagraron en la Constitución. Son ellos: la protección de la diversidad étnica y cultural, el apoyo a su autonomía y formas propias de gobierno, la protección a las tierras comunales, a los recursos naturales y a las riquezas culturales.

La protección de la diversidad étnica como reconocimiento a una realidad sociológica, como fundamento a la apertura de espacios sociales, políticos y económicos a sectores culturalmente diferenciados y como obligación del Estado para adecuarse e implementar las políticas y planes para materializar la efectiva protección y garantizar el desarrollo de estos sectores de población.

El apoyo a la autonomía y formas propias de gobierno como consecuencia lógica del mantenimiento de unas formas de organización política que además de diferentes, han asegurado la pervivencia cultural y la satisfacción de los intereses colectivos indígenas.

La protección de las tierras comunales, como forma tradicional e histórica de propiedad sobre el territorio y mecanismo de protección en razón de su carácter imprescriptible, inembargable y no enajenable.

La protección a los recursos naturales con fundamento en una estrecha relación con la tierra y un profundo conocimiento y respeto por el entorno natural. Protección emanada además de las disposiciones relacionadas con el derecho a un ambiente sano, las responsabilidades ambientales de los consejos indígenas y la participación en las decisiones sobre explotación de recursos naturales en sus territorios.

Y protección de las riquezas culturales como desarrollo del principio de diversidad y el carácter de fundamento de la nacionalidad otorgado a las diversas expresiones culturales, la igualdad y dignidad de todas las culturas que convienen en el país, el reconocimiento de las lenguas indígenas y los derechos sobre la riqueza arqueológica que se encuentre en sus territorios.

Compartimos la conclusión según la cual el espíritu y las disposiciones constitucionales referidas a los pueblos indígenas buscan "conseguir, sin mengua de su propia identidad y de su propio patrimonio económico, histórico y cultural - antes, al contrario, sobre la base del pleno reconocimiento de estos elementos-, la incorporación de las sociedades indígenas a la estructura política e institucional del país y la participación de estos pueblos en las responsabilidades del manejo de los asuntos que le conciernen y de la construcción de la nueva sociedad". ("El territorio Indígena como nueva entidad territorial de la nación", DNP-PNUD, Proyecto COL/91/015, Bogotá, marzo de 1992)

2.1. Los Territorios Indígenas como Entidades Territoriales

La Constitución Política avanzó hasta otorgar a los pueblos indígenas el derecho a organizar sus entidades territoriales y hacer parte de la división político-administrativa del país. En consecuencia, los Territorios Indígenas, al igual que las demás entidades territoriales, tendrán derecho a gobernarse por sus propias autoridades, ejercer competencias, administrar recursos, establecer tributos y participar en las rentas nacionales.(Arts. 286 y 287 de la C.P.)

La conformación de las entidades territoriales indígenas deberá hacerse según lo establezca la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, su delimitación la realizará el Gobierno Nacional con la participación indígena y el concepto de la entonces Comisión de Ordenamiento Territorial. (art.329 C.P.) La Ley Orgánica también definirá las relaciones y la coordinación entre las entidades territoriales indígenas y aquellas de las cuales forme parte.

Los Territorios Indígenas en su calidad de entidad territorial serán gobernados por consejos que se conformarán y reglamentarán según los usos y costumbres de las comunidades que gobernarán y según el art. 330, tendrán las siguientes funciones:

- Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
- Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida aplicación
- Percibir y distribuir sus propios recursos.
- Velar por la preservación de los recursos naturales.
- Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en sus territorios.
- Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
- Representar a los territorios ante el Gobierno nacional y demás entidades a las cuales se integren.
- Las que le señalen la Constitución y la ley.

Para el caso de los territorios indígenas, los párrafos de los artículos 329 y 330 regulan situaciones particulares referidas a las relaciones del territorio indígena ubicado en más de dos departamentos y a la explotación de recursos naturales en tales territorios.

En relación con el primer asunto, y tal vez de una manera confusa, se trata al territorio indígena indistintamente como entidad territorial y territorio simplemente, definiendo que el gobierno del territorio indígena deberá hacerse en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos donde este se encuentre ubicado.

Sobre la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, se establece que no se podrá realizar sin desmedro de la identidad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y que las mismas deberán ser consultadas a este respecto. La ley 21 de 1991, establece la consulta previa tratándose de actividades que puedan afectar la comunidad indígena.

En lo correspondiente a la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, el artículo 357 de la C.P. de la Constitución Nacional determinó que la ley definiera los resguardos asimilables a municipios para efectos de percibir estos recursos.

En relación a los territorios indígenas en calidad de entidad territorial, se destaca finalmente el artículo 56 Transitorio, que otorgó facultades para que el Gobierno Nacional expidiera las normas fiscales, de funcionamiento y coordinación de los territorios indígenas mientras se expidiera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Aunque no hagan alusión directa a los territorios indígenas, otras normas constitucionales tienen directa relación con ellos, en tanto consagran derechos y garantías ciudadanas de obligatorio cumplimiento por las autoridades de la república; facultan a las entidades territoriales para adquirir créditos, acceder al fondo nacional de regalías, prestar los servicios públicos en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad; articular los planes de desarrollo, proteger el patrimonio arqueológico y realizar

acuerdos con entidades territoriales de igual nivel en países vecinos. (arts. 2, 58 366, 49, 67, 72, 288. 289, 339, 353. 356 de C.P.)

La ley 60 de 1993 en su artículo 25 determinó que a efectos del artículo 357 de la C.P., los resguardos que fueren considerados como municipios recibirán una participación igual a la transferencia per cápita nacional, multiplicada por la población indígena que habite en el respectivo resguardo.

Este artículo también determinó la manera en cómo éstos recursos se administraran por los municipios en los cuales se halle el resguardo y estableció el carácter transitorio, mientras se expide la ley orgánica de ordenamiento territorial, de esta disposición. Los Decretos 1809 de 1993, 1386 de 1994, 111 de 1996 840 de 1995, desarrollaron esta disposición.

El Decreto 1809 asimiló todos los resguardos a municipios; el 1386 del 94 precisó la destinación, el uso y las reglas de la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación; el Decreto 840 del 95 precisó los términos para reportar los resguardos constituidos y la certificación de su población a efectos de determinar el giro de los ingresos y el Decreto 111 de 1996 precisó que los ingresos corrientes destinados a indígenas no hacían parte del presupuesto de rentas de la entidad encargada de su administración y de manera perentoria reafirmaba la destinación de estos recursos definido en la ley 60 de 1993.

Para concluir el aparte de los derechos indígenas en relación con este tema, citamos la reflexión del estudio de Planeación Nacional aludido: “El ordenamiento debe ser entendido como un proceso y como un medio que servirá, finalmente, para profundizar la participación democrática, facilitar la autonomía y la iniciativa de las comunidades y garantizar el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos”.

Y es posible agregar, que el ordenamiento territorial indígena será una de las maneras de asegurar la soberanía e integridad de la Nación, en la medida que se fortalecen gobiernos en las zonas más alejadas de nuestra geografía, entre ellas las fronteras; se amplíe el espectro de gobernabilidad con formas novedosas como los Consejos Indígenas y se tienda un puente de entendimiento y colaboración entre la Nación y las entidades territoriales indígenas. Un buen gobierno indígena es mejor antídoto contra formas de violencia que se hoy se proclaman como nuevos gobiernos.

2.2. El Ordenamiento Territorial Indígena

Durante los años de 1993 y 1994, La Organización Nacional Indígena de Colombia, con el apoyo de la Comunidad Europea, adelantó el más completo proceso nacional de consulta sobre el ordenamiento territorial indígena. Este proceso se sumó al iniciado, con el apoyo del Corpes, en toda la Región Orinoquense.

El resultado de este trabajo fue vertido en una propuesta de articulado para la LOOT, la misma que se presentó a la entonces Comisión de Ordenamiento Territorial-COT-, la cual produjo una recomendación sobre este asunto específico y con la Organización Nacional Indígena y la naciente Comisión de Ordenamiento del Senado, conformaron el Grupo Técnico Conjunto, que puso a punto un articulado de consenso.

El resultado de este trabajo fue un nuevo y comprimido texto que para los indígenas tenía la virtud de haber sido discutido con las instancias que en ese entonces constituían, la autoridad política en la materia. Los 17 artículos finales, representaron para los indígenas, algo así como el mínimo territorial. Como anexo a este documento, se presenta esta propuesta en un cuadro comparativo con lo que en aquel entonces produjo la consultoría del DNP y el articulado del Comité Intersectorial.

En Colombia existen 80 grupos indígenas que hablan 64 lenguas diferentes. La población estimada es de 733.802 indígenas, que representa el 1.8% de la población nacional. Los indígenas tienen presencia 32 departamentos y 232 municipios del país.

Existen en la actualidad 570 resguardos y una reserva indígena, en una extensión de 29.9 millones de hectáreas equivalentes al 26.2% del territorio nacional. Los territorios indígenas se encuentran en todos los climas, altitudes y ecosistemas del país. Muchos de ellos, ocupan territorios ricos en biodiversidad, minerales e hidrocarburos; no pocos constituyen estrellas fluviales vitales para la vida de millones de personas y muchos son espacios de confrontación armada y disputa territorial.

De la totalidad de resguardos existentes, 250 cuentan con una población inferior a 200 habitantes, comprenden un total de 4.603.755 hectáreas y suman 31.201 personas. Entre 200 y 500 habitantes existen 152 resguardos, con un total de 3.381.443 hectáreas y 55.097 personas. Entre 500 y 1000 habitantes existen 71 resguardos, entre 1001 y 5000 habitantes hay 82, entre 5001 y 10.000 hay 10 y resguardos con población superior a 10.000 indígenas solo hay cinco. (La información demográfica ha sido suministrados por la Dra. Ana Isabel Álvarez, programa indígena DNP.)

En términos de extensión, existen 172 resguardos con menos de 1000 hectáreas, 90 entre 1001 y 3000 hectáreas, 55 entre 3001 y 5000 hectáreas, 80 entre 5.001 y 10.000 hectáreas, 49 entre 10.001 y 20.000 hectáreas, 50 entre 20.001 y 40.000 hectáreas, 39 entre 40.001 y 99.000 hectáreas, 14 entre 100.000 y 500.000 hectáreas, 16 entre 500.001 y 1.000.000 hectáreas, y 5 mayores de 1.000.000 de hectáreas.

Los territorios indígenas ocupan zonas de frontera en todas las límites terrestres de nuestro país. Desde la Guajira hasta Ecuador, la mayoría de los territorios indígenas comparten población con los países vecinos. Fue precisamente esta circunstancia la que indujo a los constituyentes indígenas a proponer la doble nacionalidad indígena, propuesta que finalmente fue aprobada a condición de que se aplicara el principio de reciprocidad según tratados públicos. (art.96 C.P.)

Según datos del consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, Dr. Carlos Cesar Perafán, los territorios resguardos y reservas indígenas albergan el 17% de los cultivos ilícitos, total que se discrimina así: 19% de los cultivos de amapola, 71% de los de marihuana y 11% de los de coca. “Un porcentaje superior no definido se encuentra localizado en territorios indígenas no legalizados”.(“Impacto de cultivos ilícitos en pueblos indígenas”, Carlos Cesar Perafán, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999. Pág. 5)

Lo anterior para colocar como una de las tesis que fundamenta el ordenamiento territorial indígena, es la de que las Entidades territoriales Indígenas serían el fundamento para construir gobernabilidad en las zonas más alejadas de nuestra geografía, soberanía en las fronteras y paz en aquellos territorios que hoy se disputan los grupos armados.

Es incuestionable que la periferia rural colombiana sufre de una ausencia de Estado ya consuetudinaria. La pauperización, la ausencia de una política rural, la violencia y el narcotráfico, prácticamente han sumido el campo en un territorio donde convergen poderes ilegales, más no el Estado. Fortalecer el Gobierno indígena sobre cerca de 30 millones de hectáreas es una manera practica de construir gobernabilidad e institucionalidad en estas zonas. Solo ellos podrán erigirse como gobierno legítimo en estas zonas.

No es ninguna novedad la inexistencia de una política de fronteras en nuestro país. Quizá, ningún país americano ha perdido desde su independencia, tanto territorio como Colombia. Pero de esta amarga experiencia poco se ha aprendido. Los procesos de colonización dirigida por países vecinos pueblan sus fronteras y ejercen agresivas formas de ocupación sobre las nuestras. El intercambio comercial siempre se hace con el país vecino, los servicios públicos vienen del otro lado, al igual que las incursiones de la fuerza pública. El contrabando, el tráfico de drogas, armas y especies tienen en las fronteras sus zonas francas. Y ni que hablar de un conflicto armado que ha convertido a nuestras fronteras en verdaderas “zonas calientes”.

Y nuevamente, la única forma de ejercer soberanía sobre aquellos territorios será con los que siempre los han ocupado, con los pueblos indígenas. Es necesario entonces que la presencia nacional allí no se realice sobre la

forma de “municipios especiales”, tal y como la ley de ajuste fiscal de las entidades territoriales lo propone, sino con la conformación de los territorios indígenas. Para que superponer figuras político-administrativas a territorios étnicos ya delimitados como resguardos, con autoridades indígenas reconocidas y legitimadas, unas normas y tradiciones aceptadas por las comunidades y unas formas de relación con la naturaleza que hacen posible el desarrollo con sostenibilidad.

Finalmente, no es nueva ni desconocida la posición de los indígenas frente al conflicto armado y la erradicación manual de cultivos ilícitos. En reiteradas ocasiones y mediante documentos públicos, muchas organizaciones indígenas, entre las cuales se encuentran las del Cauca, Tolima, Antioquia, Guainía, Caldas Vaupes, Valle, Chocó, etc., y la misma Organización Nacional Indígena de Colombia, han expresado su voluntad de no ser parte del conflicto armado, de mantener su autonomía frente a los distintos actores de la guerra y que sus territorios sean considerados como espacios de paz.

La propuesta indígena de trabajar por fortalecer sus autoridades propias, sus formas de organización autónoma, sus sistemas de derecho y resolución de conflictos, su jurisdicción y formas de control social, deben encontrar un espacio e incentivos en el nuevo ordenamiento territorial. Por ello, los territorios indígenas como entidades territoriales, son también un camino para construir la paz por la vía del ordenamiento.

2.3. La Propuesta del Grupo Técnico Conjunto Indígenas-Congreso-COT

El articulado propuesto por los indígenas y el grupo técnico conjunto Congreso-COT, empieza por definir el territorio indígena, su naturaleza, régimen y funciones; señala los criterios para la conformación y delimitación de los territorios indígenas como entidades territoriales, el procedimiento y las modificaciones al Acta de Conformación y Delimitación del Territorio Indígena; la articulación y asimilación a municipios, los entes indígenas interdepartamentales, la fusión Territorios Indígenas, los Territorios en Reconstrucción y la suerte de los municipios con áreas segregadas para el ente indígena.

Viene luego lo relacionado con la conformación, requisitos, inhabilidades y funciones del Consejo Territorial Indígena; el régimen fiscal del Territorio Indígena y un artículo sobre la permanencia de las Autoridades indígenas tradicionales.

Como del articulado indígena se encuentra en el cuadro comparativo anexo, a continuación se resaltarán algunos asuntos problemáticos derivados de la propuesta indígena e intersectorial.

Sobre el carácter de la propuesta Intersectorial. La aspiración y el articulado indígena apuntan a que la Ley Orgánica permita de una vez la delimitación y conformación de entes territoriales indígenas. Como la LOOT se propone como una norma de mínimos, significaría lo anterior que solo la promulgación de leyes posteriores harían posible la aspiración indígena.

Sobre la comprensión de territorio indígena. Para la ONIC la Constitución le otorgó a los territorios indígenas la calidad de entidades territoriales. La noción de territorio Indígena como ente territorial en nada se diferencia de la definida legalmente como “las áreas de asentamiento de uno o más pueblos o comunidades indígenas y las que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”. En la definición propuesta por el Comité Intersectorial este asunto no se resuelve.

Sobre el asunto de la conformación del territorio Indígena como entidad territorial, queda sin resolver la cuestión de si se establecerán requisitos o criterios para la conformación del ente territorial indígena o si por el contrario, todos los territorios indígenas serán entes territoriales.

Sobre los recursos de la entidad territorial indígena hay grandes diferencias. La propuesta conjunta Indígena-Congreso-COT hace un amplio catálogo de ingresos y recursos, sobre la base de asimilar el territorio Indígena

al municipio. La propuesta Intersectorial es absolutamente pacata en este sentido y confunde los ingresos del resguardo con los del nuevo ente territorial. (art.50).

Sobre la suerte de los municipios que resulten traslapados con las entidades territoriales indígenas es muy ambigua la propuesta conjunta (art.11) y nada dice la Intersectorial. No sucede así con los entes indígenas interdepartamentales, para los cuales el articulado del Grupo Técnico Conjunto Congreso-COT trae un procedimiento de definición. Nuevamente, en este tema, nada se dice en la propuesta Intersectorial.

La propuesta intersectorial nada dice sobre las funciones del Consejo Indígena como autoridad del ente territorial indígena, a pesar de que el art.330 de Constitución definió un catalogo básico de las mismas.

Finalmente, y como una manera de recoger en preguntas asuntos de debate que pueden ser importantes a la hora de definir el asunto del ordenamiento territorial referido a los indígenas, a continuación se relacionan algunas consideradas de mayor interés.

2.4 Temas de Discusión

- La definición de Territorio Indígena como entidad político-administrativa es igual a la definición legal de territorio indígena?
- Tendrían todos los territorios indígenas -resguardos, reservas, tierras de comunidades civiles, territorios tradicionales, territorios ancestrales-, vocación de entidad territorial? Se deben establecer requisitos mínimos para su conformación?
- Podrán constituirse Territorios Indígenas con población no indígena?
- La asimilación de Territorio Indígena a Municipio significa que se le reconocerán los mismos derechos que a éste?
- Tiene alguna utilidad y viabilidad una etapa previa a la entidad territorial indígena como el territorio en ordenamiento o territorio en reconstrucción?
- Sería pertinente categorizar los Territorios Indígenas?
- Sería posible crear subdivisiones administrativas al interior del Territorio Indígena?
- Es posible crear varios Territorios Indígenas al interior de un mismo resguardo?
- Serán posibles las provincias indígenas y las regiones indígenas?
- Podrán concurrir los Territorios indígenas en la conformación de provincias y Regiones Territoriales?
- Cual será la suerte de departamentos y municipios cuyos linderos coincidan total o mayoritariamente con un Territorio Indígena?
- Podrán crearse Asociaciones de Territorios Indígenas a la manera de los municipios? Podrán concurrir en un Distrito o en una Región Metropolitana?
- Es necesario establecer una regulación mínima para los Consejos Indígenas?
- Será posible que en un Consejo Indígena concurren las facultades ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales?
- Cuales serán las fuentes de financiación de los Territorios Indígenas?
- Podrán los Territorios Indígenas ejecutar recursos del situado fiscal?
- Cuales serán las adecuaciones institucionales que requerirá el Estado e razón de los nuevos entes territoriales indígenas?
- Como se definirá la administración de los Parques Nacionales y demás áreas protegidas ubicadas dentro de los futuros Territorios Indígenas?

3. Las Comunidades Negras como Grupo Étnico.

La llamada por muchos dirigentes negros ‘invisibilidad’ encuentra en el tratamiento normativo un ejemplo palmario. Si se excluye el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por Colombia en 1968, prácticamente desde la Ley de 21 de mayo de 1851, que decretó la abolición de la esclavitud en

Colombia, hasta la promulgación de la Constitución de 1991 no hay disposición alguna relacionada con los derechos de la población negra colombiana.

Razones fundadas en el ideal liberal de la igualdad y un proyecto de unidad nacional sobre la base de una misma lengua y religión, que llevaron a la disolución y liquidación de resguardos y a la evangelización como práctica integradora, pueden explicar en parte este olvido. “La unidad religiosa, de lengua de modos de vida, y de valores en general, concluyeron convirtiéndose en propósitos nacionales, incorporándose en las bases institucionales de la república y afirmándose como factores de negación del derecho a conservar la diferencia”. (Roldán, pág.37 op cit)

Tampoco parece encontrarse importantes pronunciamientos o manifestaciones sociales de un pensamiento negro reivindicativo como grupo cultural diferenciado. Muchos sectores intelectuales y políticos negros fueron funcionales a un sistema excluyente; otros, unos pocos, colocaron sus ojos en las luchas de los negros de Estados Unidos contra la discriminación racial, en la epopeya que libertaria de Mandela o en el ideario Rasta.

Pero a la sombra del movimiento indígena y el acompañamiento de la iglesia, un movimiento campesino negro fue tomado forma en el Chocó. Es este el más próximo e importante antecedente reivindicativo que desde lo cultural y territorial, va plantear unas solicitudes que encontraron espacio en las propuestas indígenas y eco en la Asamblea Nacional Constituyente.

Una alianza trabajada desde años atrás, permitió que en la propuesta indígena presentada por el Delegatario Francisco Rojas, se incluyera un capítulo que bajo el nombre de “Derechos de los Pueblos Indígenas, Negros y otros grupos étnicos nacionales”, planteaba el reconocimiento de derechos humanos, culturales, económicos y políticos para las poblaciones colombianas culturalmente diferenciadas de la mayoría.

Del espíritu de las propuestas presentadas, de las discusiones y debates adelantados en la Constituyente, y del texto constitucional finalmente aprobado, se deduce sin lugar a equívocos que el articulado referido a grupos étnicos, es comprensivo de indígenas, comunidades negras y raizales. Veamos sucintamente los más importantes.

La fuente de los desarrollos constitucionales posteriores es el art. 7 de la Carta Política, que a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, consagra un principio fundacional en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. Lo complementa y desarrolla el art. 8, que también hace parte del capítulo de los derechos fundamentales, al reiterar la obligación del Estado y los particulares de proteger la riqueza cultural de la Nación.

Más adelante se desarrollan estos principios al establecerse la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país y dirimir en la Ley, la reglamentación que sobre la riqueza arqueológica pudieren tener los grupos étnicos en los territorios que ocupan.

El art. 10 consagra la oficialidad de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos y establece que la educación en los grupos con tradiciones lingüísticas propias se realizará en la propia lengua. Estos derechos se complementan con el reconocimiento de una educación propia, que respete y desarrolle la identidad cultural del respectivo grupo.

El carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables de las tierras comunales de los grupos étnicos, al igual que las tierras de resguardo, son una característica que se agrega de igual manera las tierras que luego se reconocerán como propiedad colectiva de las comunidades negras.

En la Cámara de representantes, al igual que en el senado para los grupos indígenas, se abrió una circunscripción especial para los grupos étnicos, que al lado de los colombianos residentes en el exterior y las minorías políticas, tendrían derecho a cinco cupos.

Finalmente, a los derechos culturales que como grupo étnico le reconoció a las comunidades negras la Constitución del 91, el art. 55 Transitorio, de manera específica, establece el ámbito de sus derechos territoriales y ordena que mediante ley posterior, se establezcan los mecanismos para la protección de su identidad cultural, los derechos y el fomento de su desarrollo económico y social.

3.1. Desarrollos Legales

Dentro del término que de manera perentoria fijó el art. 55 T., se promulgó la Ley 70 de 1993, la cual se constituyó en una especie de estatuto de los derechos de las comunidades negras. Esta Ley definió como su propósito el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades negras, los mecanismos de protección de la identidad y el fomento de su desarrollo económico y social y definió los principios que la iluminaban.

De igual manera, estableció el procedimiento para el reconocimiento de la propiedad colectiva; el uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente; y, los derechos sobre los recursos mineros en sus territorios. La representación política que aquí se definió en dos cupos en la Cámara de representantes, luego fue declarada inconstitucional.

Cabe destacar que esta Ley delimitó el ámbito geográfico que comprende la expresión “Cuenca del Pacífico”, la cual coincide con el llamado Chocó Biogeográfico o Anden Pacífico. Va desde el departamento de Nariño hasta la frontera con Panamá, pasando por Cauca, Valle, Chocó, Antioquia y Córdoba. De igual manera, se enumeran taxativamente los ríos que comprenden las zonas rurales ribereñas y se determinan las áreas que se excluyen de los territorios titulables.

A efectos de este documento, es conveniente destacar dos asuntos que luego serán de interés en la reflexión sobre el ordenamiento. Son ellos, la caracterización de la población negra, en tanto destinataria de derechos, y la forma de gobierno que se constituye al interior de sus territorios. El grupo étnico negro es definido como el “Conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación como poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos”.

Los territorios titulados colectivamente se denominan “Tierras de las Comunidades Negras”. Como requisito para la solicitud de titulación y como forma de gobierno y administración de las tierras tituladas, cada comunidad se formará en Consejo Comunitario, en cuya cabeza será asignada la propiedad territorial.

Los Consejos Comunitarios, además de las funciones que prevean sus reglamentos, les corresponde delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación. (Art. 5)

En el catálogo de derechos reconocidos se encuentran además los referidos al derecho de prelación en las zonas mineras de comunidades negras que declare el Ministerio de Minas y energía; el establecimiento de procesos educativos acordes con sus aspiraciones y necesidades culturales, la prohibición y sanción al racismo y cualquier forma de discriminación, la inclusión en el sistema nacional educativo de programas que propendan por la valoración y conocimiento de la cultura negra, facilidades de acceso al sistema educativo y adecuación institucional en los organismos de investigación y difusión de la cultura nacional.

Finalmente, la Ley 70 reconoce el derecho a desarrollarse económica y socialmente de acuerdo a su cultura, a participar en el diseño, ejecución y coordinación que adelante el Gobierno en beneficio de sus comunidades; el establecimiento de programas especiales de crédito y asistencia técnica; la formulación de un plan de desarrollo de las comunidades negras y la creación de unidades en los fondos estatales para apoyar proyectos en comunidades negras.

Posteriormente se desarrollaron y precisaron los alcances de los derechos aquí reconocidos. Algunas de estas normas son las siguientes:

- Decreto 2374 de 1993, mediante el cual se reestructura el Instituto Colombiano de Antropología y de definen unos recursos para la investigación de la cultura negra y raizal.
- Resolución 071 de 1993, por la cual el Consejo Nacional Electoral reglamentó el acceso a las dos curules asignadas a las comunidades negras en la Cámara de Representantes.
- Decreto 1371 de 1994, regula la conformación y funciones de la Comisión Consultiva de Alto Nivel y de las Consultivas Departamentales.
- Decreto 2313 de 1994, por el cual se asignan funciones a la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior.
- Decreto 2314 de 1994, por el cual se determina la elaboración del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras y se nombran los técnicos para hacerlo.
- Decreto 1745 de 1995, por el cual se determina el procedimiento para el reconocimiento de la propiedad colectiva de las “Tierras de Comunidades Negras” y se reglamenta la conformación y funciones de los Consejos Comunitarios.
- Decreto 2249 de 1995, mediante el cual se conforma la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras a nivel nacional y departamental.
- Decreto 1122 de 1998, se dictan normas para el desarrollo de la cátedra de estudios afrocolombianos en todos los establecimientos de educación formal del país.
- Decreto 1320 de 1998, por el cual se reglamenta la consulta previa en comunidades negras e indígenas, luego modificada por el decreto 266 de 2000, en su art. 80.
- Decreto 2253 de 1998, por el cual se crea la Comisión de Estudios para Formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras 1998-2002.

En resumen, Al igual que los pueblos indígenas, las comunidades negras o afrocolombianas gozan de unos derechos especiales en consideración a su calidad de grupos étnicos, esto es, de grupos de población con unas costumbres, tradiciones y forma de relacionarse que los hace diferentes al resto de la población nacional. Estos derechos son de índole cultural, económica, política y territorial. Particularmente estos, son de especial interés para el trabajo que se propone en relación con un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, tal y como lo veremos adelante.

3.2. La Cuestión Territorial Negra

Las comunidades negras o afrocolombianas, tal como se relacionó, gozan de unos derechos especiales derivados de la Constitución Política. De gran importancia es conocer sus logros y apuestas territoriales y lo que frente al ordenamiento territorial se están planteando.

A la fecha, según datos Incora, se han titulado cerca de 1.630.000 hectáreas como en calidad de Tierras Colectivas de las Comunidades negras, todas ellas localizadas en el Andén Pacífico. Estos territorios se suman al 1.300.000 hectáreas ya tituladas en calidad de resguardo a los pueblos indígenas de la Costa Pacífica.

En la actualidad, y según la misma fuente, las solicitudes de titulación alcanzan los 2.600.000 hectáreas y la expectativa total es 4.600.000 a ser tituladas en los próximos tres años. Quiere decir lo anterior, que todo el

Andén Pacífico o chocó biogeográfico como también se le conoce, a la vuelta de tres o cuatro años será propiedad privada y colectiva de los Indígenas y negros que allí habitan, se habrá constituido así una gran territorialidad multiétnica sobre el Pacífico y como fenómeno dominante, la propiedad colectiva de las comunidades negras seguramente reclamará un espacio en el ordenamiento territorial del país.

El Pacífico Colombiano limita al sur con la república del Ecuador, al norte con Panamá y la Costa Atlántica, al occidente con el océano Pacífico y al oriente con la Cordillera Occidental. Su extensión es de 71.000 kilómetros cuadrados, correspondiente al 6,2 del territorio nacional. La población de la zona se ha calculado en un millón de habitantes, de los cuales, el 90% es población negra, el 5% mestizos y el restante 5% indígenas de la etnias Embera, Tule y Waunam.(Tomado de Pastor Murillo, "Las comunidades negras frente al ordenamiento territorial, mimeo)

Frente al ordenamiento territorial, la preocupación fundamental de los Consejos Comunitarios negros se centra en la titulación colectiva y en los conflictos y recelos que se presentan con las alcaldías municipales. La mayoría de alcaldías ven con desconfianza la titulación y los procesos de organización de comunidades en torno a sus consejos comunitarios, rivalizan por la propiedad del territorio solicitando ampliaciones exageradas de las áreas urbanas y no coordinan con los directivos y representantes legales de los Consejos Comunitarios.

En el fondo el problema principal radica en la pérdida de influencia política que están sufriendo los alcaldes y sus grupos, la mayoría de ellos representantes de unas prácticas politiqueras y corruptas que empiezan a hacer crisis frente a importantes sectores organizados en torno de sus territorios y Consejos. Lo que se está presentando con el fenómeno de la titulación colectiva y la conformación de Consejos comunitarios, es la emergencia de una nueva institucionalidad que está cuestionando seriamente la existente, al punto de que bien nos podríamos preguntar sobre la viabilidad de unos municipios que solo viven del situado fiscal y gobiernan solo en su casco urbano.

Ahora bien, si a la luz de la actual Constitución los negros no alcanzaron derechos referidos al ordenamiento territorial, el proceso de titulación colectiva en las zonas ribereñas del pacífico y sobre todo, las metas de titulación que se tienen, interrogan y ponen en cuestión el actual y futuro ordenamiento territorial del país. Nuestra opinión es la de que a futuro, las negritudes reclamarán un espacio en el ordenamiento político administrativo y es bueno que desde ya se piense en como abrirse.

Un segundo tópico en relación con el ordenamiento es la idea expresada por muchos dirigentes de ir delineando una "Región Pacífica".. Esta propuesta se ve como una justa reivindicación fundada en el carácter multiétnico del territorio, la propiedad sobre la mayor parte del mismo y sobre todo, como un medio de defensa ante los apetitos de los departamentos vecinos, particularmente el Valle y Antioquia.

Así quedo planteado en el documento presentado por Zulia Mena, representante de las comunidades negras en el Comité Intersectorial. La Doctora Mena tercia por una reforma constitucional que establezca un régimen federal, propicie la creación de regiones sin atender a los límites departamentales y asimile los Territorios de Comunidades Negras a entes territoriales. Entre tanto, se solicita de una Ley Orgánica, que los Consejos Comunitarios puedan percibir ingresos corrientes de la nación.

"Considero que si en el país se está pensando seriamente en el ordenamiento territorial y en los máximos alcances que la labor entraña, debería proponerse primero una reforma constitucional que prevea una nueva organización del estado, o por lo menos otros criterios para la conformación de las regiones y el reconocimiento de las Tierras de Comunidades Negras-TCN- como entes territoriales, posterior a esta reforma constitucional y en este marco, se expediría la ley orgánica de ordenamiento territorial. Mucho me temo que de no ser así, la ley resultante no resolverá de la mejor manera la visión de futuro del país por que estaría

partiendo a mi juicio de premisas falsas”. (Ordenamiento territorial en Colombia. Planteamientos fundamentales y generales. Pueblo Afrocolombiano. Zulia Mena García).

3.3. Temas de Discusión

1. A la luz del art. 285 de la Constitución Política, es posible abrirle un espacio en el ordenamiento territorial a las Tierras de Comunidades Negras?
2. Es posible que la LOOT defina la participación de los territorios negros en los Ingresos corrientes de la nación ?
3. Será posible asimilar las Tierras de Comunidades Negras a Corregimientos?
4. Podrán concurrir las Tierras de Comunidades Negras en asocio con los territorios Indígenas en la conformación de Áreas de Desarrollo Territorial ?. De Cara al Pacífico cuales y en donde?

4. El Pueblo Raizal

La Comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es de igual manera, un grupo culturalmente diferenciado y como tal, con derechos especiales como grupo étnico reconocido en la Constitución Política. A continuación una breve sinopsis de sus derechos constitucionales y legales.

En la Asamblea Nacional Constituyente, los delegados del Movimiento SOS-Hijos de la Tierra-, presentaron una propuesta que se denominó “Marco para un nuevo régimen constitucional para el Archipiélago de San Andrés”, en la que recogían las aspiraciones de la población Raizal o autóctona.

La iniciativa contenía la aspiración de ser reconocidos como grupo étnico y en razón de ello, que se les otorgaran derechos para preservar y fomentar su identidad cultural, oficializar el inglés como idioma oficial al lado del castellano, la expedición de un estatuto de autonomía; la declaratoria de Departamento Ultramarino con un Estatuto Político Departamental propio; la reubicación de población no isleña, representación parlamentaria y derechos especiales para expedir leyes y aprobar o no vía referendo los Tratados y Convenios que versen sobre las islas.

De las propuestas presentadas, la nueva Carta solo recogió de manera expresa en dos artículos, algunas de estas reivindicaciones, ya que los otros dos artículos en los que se menciona el archipiélago, se refieren a los límites de Colombia (art.101) y su conformación como departamento al igual que a las entonces Intendencias y Comisarías (art.309).

El artículo 310 de la Constitución determinó, que además de las normas previstas para la generalidad de los departamentos, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tendría un régimen especial en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiero y de fomento económico.

Una Ley especial, de carácter orgánico, ya que establece como requisito para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras, sería la encargada de regular lo relacionado con el control de la residencia y la densidad poblacional, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles.

Para garantizar la expresión institucional de la comunidad raizal, este artículo autorizó a la Asamblea departamental a crear los municipios a que hubiere lugar y determinó, que el municipio de Providencia tuviera una participación no inferior del 20% en las rentas departamentales.

De manera similar a lo establecido para negros e indígenas en los artículos 55 y 56 Transitorios, el artículo 42 Transitorio, se ocupó de otorgar facultades especiales al Gobierno Nacional para que, mientras el Congreso lo hacía, adoptara por decreto las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 42 Transitorio, se expidió el Decreto 2762 de 1991, por el cual se limita y regulan los derechos de residencia en San Andrés. Este decreto establece los requisitos para adquirir y perder el derecho de residencia en el archipiélago, los derechos y obligaciones de los residentes, los requisitos para el empleo temporal y para ingreso y permanencia de turistas. Para el cumplimiento de las disposiciones de esta norma, se crea la Oficina de Control de Circulación y Residencia-OCRE-, adscrita en la actualidad al Ministerio del Interior.

Por su parte, la Ley 47 de 1993 dictó un régimen especial para la organización y funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Santa Catalina y Providencia, cuyos aspectos más sobresalientes son los siguientes:

Se declara al archipiélago Zona de Libre Comercio y se le otorgan funciones especiales en materia administrativa de inmigración y control de la densidad poblacional, control fiscal, comercio exterior, cambios, financiero y fomento económico; se delegan funciones relacionadas con el turismo, la pesca y el régimen de aduanas; se declara el puerto libre, los cielos y mares abiertos; se dictan normas especiales sobre pesca, protección de los recursos naturales y del medio ambiente; se crea el Centro Financiero Internacional; se dictan medidas para la protección de la población nativa, se declaran al castellano y al inglés como lenguas oficiales, se faculta para la creación de la Universidad de San Andrés y se dictan medidas para proteger el patrimonio cultural de las islas.

Una última norma a reseñar hace relación al Decreto 3099 de 1997, mediante el cual el Ministerio de Minas y Energía mantuvo el subsidio para el combustible diesel marino utilizado por Corelca para la generación de energía eléctrica de consumo en el archipiélago.

4.1. Los Raizales y el Ordenamiento.

Como se puede deducir de los textos legales referidos al Departamento Archipiélago de San Andrés, el mismo tiene un régimen especial que en lo fundamental se orienta a la protección del medio ambiente, de la población nativa y el patrimonio cultural; al establecimiento de controles sobre el uso de suelo, el poblamiento y la inmigración; a otorgar incentivos para el desarrollo de archipiélago y a delegar algunas funciones del orden nacional en las autoridades locales.

Aún así, un importante sector de población del archipiélago ha propuesto la promulgación de un “Estatuto Raizal”, orientado a adoptar “medidas para proteger la identidad cultural del pueblo del pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y garantizarle al mismo condiciones para su supervivencia, desarrollo y autodeterminación”.

No estamos en presencia de una reivindicación en el marco de la descentralización y la autonomía, en la que en términos formales se ha avanzado. Lo que los Raizales demandan es una propuesta de autodeterminación, pues consideran vulnerados y desconocidos sus derechos en un territorio que les fue propio y en el que hoy, como consecuencia de la colonización son una franca minoría. Dicho por los activistas raizales, se trata de descolonizar la isla y otorgarle a su población originaria la facultad de dirigir su desarrollo y gobernarse por sí mismos.

Las propuestas más relevantes de los Raizales, que hoy representan entre el 30 y 35% del total de los 80.000 habitantes del Archipiélago, son las siguientes:

La definición de la población raizal como una etnia Angloafricana, cuya lengua es el Criole y su territorio étnico San Andrés, Providencia y Santa Catalina; con derecho a la autodeterminación, entendida como asumir el control de su propio desarrollo y destino y el acuerdo con el pueblo raizal en la toma de decisiones

políticas, económicas, culturales, ambientales y sociales sobre el Archipiélago, en los niveles locales, nacionales e internacionales.

La propuesta de estatuto avanza en la creación de una institucionalidad raizal orientada a la defensa de la cultura y al gobierno del Archipiélago, la cual se concreta en un órgano central, el Native Council (Consejo Raizal), un Consejo local en San Andrés y Sub-Concejos en Providencia y Santa Catalina; la creación de una Corporación para el Desarrollo del Raizal, una Dirección de Educación Raizal y un Instituto de Tierras. En materia de justicia se propone la creación de Jurados Raizales de siete miembros para juzgar a funcionarios que no cumplan con su deber.

La propuesta de Estatuto también contempla un régimen estricto sobre usos del suelo, adquisición de propiedad raíz, construcciones y conservación de la arquitectura; establece la consulta previa como requisito la aprobación de tratados o convenios internacionales, proyectos de ley, ordenanzas o acuerdos que afecten la población raizal; así como de los planes de desarrollo, inversión, mineros y de construcción.

Proponen la creación de círculos electorales para Asamblea Departamental, modificación de la Junta Directiva de Coralina, Senador y Representante Raizal por circunscripción especial; directores de la Corporación Ambiental Coralina y de la Oficina de Control de Residencia de ternas presentadas por el Consejo Raizal; el establecimiento de normas mínimas sobre densidad y un cuerpo de Policía Insular compuesto por Raizales.

La propuesta de Estatuto Raizal es el resultado del vacío que dejó la Ley 47 de 1993, que solo de manera circunstancial alude a lo Raizal. Es claro que cuando la Constituyente debatió el asunto del régimen especial para el Archipiélago, siempre estuvo presente el asunto de la población nativa, la cual, a nuestro modo de ver, sigue pendiente. Se ha regulado sobre el ente territorial, más no en relación a los nativos.

La pregunta es entonces, hasta donde puede avanzar la Ley Orgánica de Ordenamiento en la dirección de hacer viable una mayor participación raizal en los asuntos del archipiélago. Es pensable que la LOOT establezca los lineamientos generales para la definición de un régimen especial que permita, de manera paulatina, otorgarle al archipiélago y sus Raizales, un estatus de amplia autonomía.

4.2. Temas de Discusión

Esta el Gobierno Central en disposición para adelantar un proceso de saneamiento territorial y devolución de tierras a la población Raizal ?

En Consecuencia, se dispondría de voluntad política para considerar el asunto de las fronteras o límites internos que permitan convertir la hoy minoría raizal en mayoría en parte del archipiélago?

Se devolverían poderes centrales a al nivel local o regional controlado por la minoría raizal, especialmente en asuntos como la inmigración, las comunicaciones, la educación, el desarrollo territorial, los recursos naturales y la pesca?

Habría distribución de los organismos de representación y de administración según el principio de proporcionalidad cultural o étnica?

Se protegerán y destinarán lugares para el beneficio exclusivo del pueblo Raizal?

5. Los Rom o Gitanos

Los Room –Gitanos- constituyen, según concepto de la dirección de Asuntos Indígenas y de la Dirección de Comunidades Negras y otras Colectividades del Ministerio del Interior, un pueblo tribal, al tenor de lo establecido por la Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la OIT. (Conceptos 0864 de feb 20 de 1998 y 2025 de dic.17 1998).

Las siguientes, según los conceptos mencionados, son las características básicas que distinguen a los Rom como un grupo étnico con conciencia de su identidad:

- La idea de un origen común y de una historia compartida.
- La larga tradición nómada y su adaptación en nuevas formas de itinerancia.
- La utilización cotidiana y corriente de su idioma propio: el romaní (o Romanes o Romanó), que es una lengua noríndica emparentada con el sánscrito.
- La edad y el sexo como principios ordenadores de estatus.
- Cohesión interna y diferenciación frente al gadye (no gitano).
- Organización social basada en grupos de parentesco.
- Articulación del sistema social con base en la existencia de linajes patrilineales dispersos, independientes y autónomos, que a su vez fija como regla de residencia la patrilocalidad.
- Funciones cotidianas de la familia extensa, especialmente en lo que actividades económicas se refiere.
- Vigencia de un conjunto de normas tradicionales así como de instituciones que regulan la aplicación de su derecho interno conocido como el Kriss o "ley Gitana".
- El respeto a los muertos y la creencia en una posible intervención de éstos en la vida de sus descendientes.
- Respeto a un complejo sistema de valores: (fuerte solidaridad intergrupala, intenso apego a la libertad individual y colectiva, especial sentido de la estética tanto física como artística, peculiar interpretación de los fenómenos naturales...)

La presencia Rom o Gitana en nuestra historia se remonta a la Colonia. En la República la presencia gitana aumenta, siendo la ruta privilegiada de ingreso los países Centroamericanos. Durante la Segunda Guerra Mundial la llegada de gitanos creció, dada la persecución y exterminio que el nazismo ejerció sobre ellos.

En ausencia de censos confiables, los cálculos hablan de entre 2.500 a 8.000 el número de Gitanos con ciudadanía Colombiana. El grupo al que pertenecen los Gitanos en Colombia es llamado Cíngaros Kalderash, siendo los principales subgrupos los Boyhás, los Churón, los Mijhais, los Jánes y los Greco. Las principales Kumpania o agrupaciones de familias extensas, se localizan en ciudades como Cúcuta (barrio Atalaya), Girón (barrio Poblado), Bogotá (barrios Galán, San Rafael, La Igualdad, Primavera, Nueva Marcella, Bosa, Villa Gloria...), Cartagena (barrio La Troncal), Cali (barrio El Jardín) y en Barranquilla.

Si bien la Constitución del 91 no hace alusión a los Gitanos, a ellos, como a las comunidades negras, les son aplicables aquellos artículos que genéricamente hablan de los grupos étnicos. Es necesario entonces, avanzar en una definición normativa que garanticen una simetría efectiva entre los derechos indígenas, negros y raizales y de los Rom o Gitanos.

En este orden de ideas, los Rom presentaron ante el Comité Intersectorial una propuesta en la que caracterizan su conciencia identitaria desde la itinerancia estructural, que a pesar de los cambios culturales sufridos, conservan una gran movilidad geográfica. Los Rom han venido ocupando en las ciudades espacios que les han permitido construir territorialidades dentro de territorios ajenos. "En ese contexto en los barrios que ocupan manejan una compleja red de exclusividades positivas y negativas que permite o prohíbe según sea el caso la participación y el encuentro con los *Gadye*, --o "particulares" como les dicen en castellano a los no Rom-- y el establecimiento de fronteras entre los mismos grupos Rom".

Para los Rom, sus reivindicaciones no tienen fundamento en una concepción sedentaria del territorio, sino en el espacio del reconocimiento cultural. En este orden de ideas, un Estatuto de Autonomía Cultural Rom, incluiría el reconocimiento de un derecho propio, de una jurisdicción especial y la validación de sus autoridades tradicionales como entidades públicas especiales tanto a nivel de familias extensas, *Shero Rom*, como a nivel colectivo a manera de Consejo de Mayores, *Kriss Romaní*. Reconocimiento la opción civilizatoria propia de los Rom y la caracterización de las Kumpanias como una unidad político administrativa especial al interior de municipio donde estén localizados los Rom. (El Pueblo Rom de

Colombia: Cuando el Gadye habla de territorio, nosotros entendemos autonomía cultural”, Venecer Gómez Fuentes y Ana Dalila Gómez Baos, documento presentado a la Comisión Intersectorial).

En el documento presentado a la Comisión Intersectorial, se solicita la inclusión de un artículo que recoge la aspiración de reconocimiento cultural:

“Artículo. El Estado reconoce y valida a las autoridades tradicionales del pueblo Rom como entidades públicas de carácter especial que ejercen su jurisdicción sobre el ámbito territorial de sus respectivas *kumpannia* y *veeza*. Las autoridades tradicionales Rom regularán su funcionamiento interno de acuerdo a sus instituciones propias derivadas de sus usos y costumbres y de su derecho interno propio y en ese sentido se reconoce a la *Kriss Romaní* como una jurisdicción especial”.

No siendo el objeto de la LOOT el reconocimiento de jurisdicciones, formas de autoridad o sistemas normativos diferentes al institucional, se trataría entonces de pensar, en términos del ordenamiento político-administrativo, cual sería el lugar de fenómeno urbano que representa el pueblo Gitano. En nuestro concepto, el espacio para los Rom bien podría ser pensado como una división administrativa al interior del municipio o el distrito. Se trataría de darle a la Kumpania el carácter de Comuna Especial, característica que llevaría con ella a donde fuere; y, a al Kriss Romaní, el carácter de Junta Administradora Local también especial, o simplemente, atribuirle las funciones de la JAL a la autoridad gitana.

6. A Manera de Conclusión.

En relación con los grupos étnicos y el proyecto de LOOT que ha puesto a consideración del país el Comité Intersectorial, es necesario presentar algunas observaciones en aras de mejorar lo realizado y lograr sobre este asunto un consenso que fortalezca el proyecto y le permita ir ganando adeptos.

1. El proyecto de LOOT intersectorial se queda corto al abocar los asuntos relacionados con el ordenamiento territorial y los grupos étnicos. Tanto la parte motiva como en articulado, solo apuntan al desarrollo de los derechos indígenas, desarrollo que en el articulado aún deja que desear.

2. Siendo el Comité Intersectorial un espacio importante de participación, este no es suficiente para discutir y concertar con los distintos grupos étnicos asuntos tan importantes como el ordenamiento territorial y la elaboración de un proyecto de LOOT. En este sentido, sería recomendable que se abrieran a esta discusión los diferentes espacios institucionales que se han creado para interlocutar con estos grupos.

3. Es recomendable que se considere la posibilidad de incluir en el proyecto de LOOT un capítulo especial sobre el asunto étnico. En armonía con los principios generales, se establecerían allí las directrices sobre el ordenamiento territorial y los grupos étnicos y se regularían, de manera general, los derechos atinentes a cada grupo.

4. En relación con los Territorios Indígenas, hay notables ausencias, algunas ya anotadas en el aparte correspondiente. El asunto en cuestión se resumiría bien así: se asume, en toda su plenitud el carácter de entidad territorial que tendrán los territorios indígenas, se asumen las consecuencias respecto a municipios y departamentos y se le otorgan los derechos que como tal le corresponderían ?

5. Es notable la ausencia de la relación entre medio ambiente y grupos étnicos. Sería recomendable articular en razón del ordenamiento territorial, estas dos variables que resultan indisolubles a la hora de hablar de desarrollo sostenible.

6. Los asuntos del ordenamiento territorial y los grupos étnicos son de la mayor actualidad y pertinencia. Las reflexiones sobre el multiculturalismo, el lugar de lo étnico en la estados nacionales, los conflictos de origen

étnico y las culturas en la globalización, hacen necesario que personas e instituciones que se dediquen a estudiarlos y pensarlos.

El presente documento constituye un primer avance presentado para la discusión, como borrador está sujeto a ajustes y modificaciones de cara a un texto final.

Proyecto COL99/022.

Bogotá, junio 27 de 2000.

5. CUADRO COMPARATIVO DE LAS INICIATIVAS DE LOOT Y EL PROYECTO INDIGENA. Por: Jesús Ramírez Cano (Consultor DNP).

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
	<p>Art.1. Definición de Territorio Indígena. Para los efectos de la presente ley se entiende por territorio indígena las áreas de asentamiento de uno o más pueblos o comunidades indígenas y las que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales. Los territorios indígenas en tanto divisiones político-administrativas de la República serán delimitados y reglamentados en su funcionamiento conforme al procedimiento que se establece en la presente ley.</p>	<p>Art. 41. Definición de territorio indígena. Los territorios indígenas son la entidad territorial constituida por uno o más pueblos o más comunidades indígenas sobre un territorio delimitado de conformidad con las reglas contenidas en le presente capitulo y las disposiciones que lo desarrollen.</p>	<p>Art. 1. Definición. La Entidad Territorial Indígena ETI, constituye una división político-administrativa de la República, habitada por población indígena y que, en los términos que lo señala la Constitución Nacional y lo determina la presente ley, goza de autonomía política y administrativa para designar sus propias autoridades internas, asume las competencias que le correspondan, administra sus propios recursos, participa de las rentas nacionales y establece los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</p>	<p>Es necesario resolver la dicotomía entre la definición legal de territorio indígena y Territorio Indígena como entidad territorial.</p>
NATURALEZA Y RÉGIMEN	<p>Art. 2. Naturaleza y régimen. Los territorios indígenas son entidades territoriales de la república y gozan de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus intereses dentro de los límites que le señalan La Constitución y la ley, cuya finalidad es garantizar la identidad cultural de las comunidades o pueblos que los habitan; su interrelación con la sociedad nacional en el marco de la diversidad y su gobierno de acuerdo con sus usos y costumbres.</p>	<p>Art. 42. Régimen. Los territorios indígenas gozan de autonomía cultural, política, administrativa y fiscal para la gestión de sus intereses, dentro de los términos que señalan la Constitución y la ley.</p>		<p>La definición es más completa en al propuesta indígena. La naturaleza y régimen solo reproducen los derechos propios de todo ente territorial. Bien puede resumirse en la definición del art. 1, a la manera del DNP.</p>

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
FUNCIONES	<p>Art. 3. Funciones del territorio indígena como entidad territorial. A los territorios indígenas les corresponde:</p> <p>1. Propiciar el respeto a la diversidad e identidad cultural y a la integridad física, social, económica y cultural de las personas, comunidad y pueblos que lo habitan.</p> <p>2. Procurar su relación con la sociedad nacional en el marco de la diversidad y respeto por la identidad de todos los colombianos y su participación en la vida política, económica, social y cultural de la nación.</p> <p>3. Promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que habitan el territorio, garantizar el ejercicio de sus derechos y promover la participación comunitaria.</p>	<p>Art. 48. Funciones del Territorio Indígena. Los territorios indígenas, como entidades territoriales, cumplirán las siguientes funciones básicas:</p> <p>1. Propiciar el respeto a la diversidad cultural y a la integridad física, social, económica y cultural de las personas, comunidades y pueblos que lo habitan.</p> <p>2. Procurar su relación con la sociedad colombiana dentro de un marco de diversidad y respeto por la identidad de todos los nacionales y su participación en la vida política, social y cultural del país.</p> <p>3. Administrar los recursos financieros de la Nación en los cuales tengan participación y establecer los tributos territoriales necesarios para el</p>	<p>Art. 3. Funciones generales. Son funciones generales de la Entidad Territorial Indígena:</p> <p>a. Velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, y de las demás normas legales, de carácter nacional, departamental, o municipal que las conciernen, y de aquellas que constituyan o lleguen a constituir ordenamiento interno de cada entidad proferidas por sus propias autoridades de acuerdo con los procedimientos establecidos.</p> <p>b. Administrar los asuntos económicos, sociales, jurídicos, ecológicos y arqueológicos del respectivo territorio, expidiendo para ello las disposiciones y actos legales conducentes, adelantando las acciones y las obras de bienestar que la población necesite y promoviendo la</p>	<p>Hay una gran cercanía entre las propuestas indígenas y la del Comité intersectorial.</p> <p>Los arts 1,2,3,5,7,8,11 y 12, de la propuesta indígena son similares con los arts. 1,2,4,5,3,6, parágrafo y 7 respectivamente, de la intersectorial.</p> <p>No tienen correspondencia los arts. 4,6,9 y 10,11 de la propuesta indígena.</p> <p>Los numerales a),b) y e) de la propuesta del DNP, no están recogidas en los articulados indígena e intersectorial. Se refieren a hacer cumplir las normas externas y propias, velar por el patrimonio arqueológico y articular el plan de desarrollo con el de las demás entidades.</p>

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
FUNCIONES	<p>4. Contribuir a la preservación de la soberanía y la integridad nacional y garantizar la del territorio indígena.</p> <p>5. Propiciar la conservación de la biodiversidad mediante el uso racional, mantenimiento y recuperación de los recursos naturales y genéticos teniendo en cuenta las prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades que lo habitan y la ley.</p> <p>6. Dirigir y ejecutar la gestión ambiental en coordinación con las autoridades propias de las comunidades y participar en los beneficios que resulten de la explotación de los recursos naturales en su territorio.</p> <p>7. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>8. Prestar los servicios que determine la ley y los mandatos.</p> <p>9. Construir obras y realizar las inversiones que se requieran para el provecho de sus habitantes.</p> <p>10. Proponer a las entidades nacionales, regionales, departamentales y provinciales los proyectos que puedan ser financiados o cofinanciados por ellas y celebrar contratos o convenios requeridos.</p> <p>11 Adelantar planes y programas de integración cultural y económica y cooperación con entidades territoriales de países vecinos para los pueblos indígenas asentados en zonas de fronteras.</p> <p>12. garantizar el uso oficial y la enseñanza de las lenguas propias de las comunidades en su territorio y promover la etnoeducación.</p> <p>13. las demás que le atribuya la ley</p>	<p>cumplimiento de sus funciones.</p> <p>4.Promover el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que habitan en su territorio.</p> <p>5. Propiciar la conservación de la biodiversidad mediante el uso, mantenimiento y recuperación de los recursos naturales y genéticos, de acuerdo con las prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades que lo habitan y lo que la ley disponga.</p> <p>6. Garantizar la prestación de los servicios que determine la ley.</p> <p>7. Garantizar el uso y la enseñanza de las lenguas indígenas propias de las comunidades del respectivo territorio.</p> <p>8. Las demás que atribuya la ley.</p> <p>Parágrafo. Previo mandato legal y autorización del gobierno nacional, los territorios indígenas ubicados en zonas de frontera y aquellos cuyas dinámicas estén sujetas a la influencia directa del fenómeno fronterizo, podrán celebrar con las autoridades homólogas del país vecino convenios para la prestación de servicios orientados a la integración regional, el ordenamiento territorial y el desarrollo socioeconómico, de acuerdo con criterios de reciprocidad y conveniencia nacional.</p>	<p>participación democrática de dicha población en el cumplimiento de tales gestiones.</p> <p>c. Prestar, de acuerdo con la Constitución y las leyes, los servicios públicos que les correspondan, en especial los de salud y de educación y los de mantenimiento y defensa de la paz y la tranquilidad publicas.</p> <p>d. Impulsar y orientar el desarrollo económico, social y cultural de su territorio, velando por su integridad y por la preservación y el manejo adecuado de los recursos naturales.</p> <p>e. Adoptar, de manera concertada con el Gobierno Nacional y las demás entidades territoriales, de las que forme parte o con las que tenga intereses o necesidades comunes, el plan de desarrollo de la entidad, y armonizarlo con su presupuesto para un aprovechamiento responsable y equitativo de los recursos disponibles.</p> <p>f. Adelantar en las zonas fronterizas, con entidades territoriales limítrofes de igual nivel, del país vecino, programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la integración de servicios y la preservación del ambiente.</p> <p>Parágrafo. La ETI realizará la prestación de los servicios a su cargo con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. No podrá hacerse descentralización de funciones de la ETI, sin la previa asignación de los recursos fiscales necesarios para su atención.</p>	

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
FINALIDAD		<p>Art. 43. Finalidad. La finalidad de los territorios indígenas es garantizar la identidad cultural de las comunidades o pueblos que los habitan; su interrelación con la sociedad colombiana en un marco de diversidad y, además, su gobierno conforme a los usos y costumbres y el derecho interno de las comunidades que los pueblan.</p>	<p>Art. 2. Objetivos. Constituyen objetivos fundamentales de la Entidad Territorial Indígena, los siguientes:</p> <p>a) Garantizar a las personas que habitan permanente o transitoriamente el territorio de la Entidad, los derechos consagrados a su favor en el texto de la Constitución Nacional y en el de las leyes especiales sobre indígenas o las nacionales que les conciernen</p> <p>b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar social, cultural y económico de las comunidades o pueblos indígenas que la habitan y el de las demás personas transitoria o permanentemente vecindados en ella.</p> <p>c) Asegurar la convivencia pacífica entre todas las comunidades o pueblos y, en general, entre todas las personas que vivan en la ETI.</p> <p>d) Impulsar y facilitar la participación de las comunidades, pueblos o comunidades que la habitan, en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.</p> <p>e) Velar por la preservación de la integridad física y legal de los derechos territoriales de todas las comunidades o pueblos indígenas que hacen parte de la Entidad, y, en general, por la integridad del espacio territorial de la ETI en su conjunto.</p> <p>f) Contribuir a la conservación y protección de la biodiversidad de los territorios indígenas y, en general, a la adopción y ejecución de aquellos planes que favorezcan la conservación de los recursos naturales y un medio ambiente sano para sus habitantes.</p> <p>g) Promover y proteger las formas asociativas y solidarias de propiedad, de empresa, de trabajo y de servicios básicos</p>	<p>La finalidad del intersectorial es exacta a la propuesta por los indígenas en el segundo inciso del art. 2.</p> <p>Los objetivos que el proyecto DNP propone, tienen su correspondencia con las funciones del art. 3, llegando a veces a reproducirse textualmente.</p> <p>Los objetivos a),b),c),d),e),f), se corresponden respectivamente con los numerales a),b),c),b),d) y b) del art. 3.</p> <p>Estos objetivos, en el fondo se resuelven como funciones del Territorio Indígena.</p>

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
51 CONFOMACION Y DELIMITACION	<p>Art. 4. Criterios para la conformación y delimitación. Serán conformados y delimitados como entidades territoriales de la República:</p> <p>1. Los Territorios Indígenas que tengan unidad territorial, entendiéndose por ésta, las áreas de asentamiento de uno o más Pueblos indígenas constituidas por uno o más resguardos, reservas u otros territorios que constituyen el ámbito de sus actividades sociales, económicas y culturales y siempre y cuando tengan continuidad geográfica.</p> <p>2. Los territorios que sin tener continuidad geográfica conformen en su conjunto el hábitat de uno o más pueblos indígenas siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:</p> <p>A. Que la población indígena en el área demarcada sea mayoritaria frente a la población no indígena nacida en la misma área o con más de diez (10) años de asentamiento en ella.</p> <p>b. Que la solicitud haya sido ratificada mayoritariamente en consulta popular por la población consultada a que se refiere el literal anterior</p> <p>Parágrafo 1. Los territorios de las comunidades indígenas que no reunieran las anteriores características, podrán agregarse a parte del territorio más cercano delimitado como entidad territorial, siempre y cuando pertenezcan al mismo departamento o a uno limítrofe.</p> <p>Parágrafo 2. Las áreas sagradas o de especial significado simbólico, ambiental o cultural podrán formar parte de la entidad territorial y, en todo caso estarán articuladas a ésta con un régimen especial de manejo que se definirá en el acta de Conformación y Delimitación.</p>	<p>Art. 44 Delimitación. Serán delimitados como entidades territoriales indígenas las siguientes áreas que tengan continuidad geográfica:</p> <p>1. Los territorios indígenas que tengan unidad territorial, entendiéndose por ésta las áreas de asentamiento de uno o más pueblos indígenas constituidas por uno o más resguardos y reservas.</p> <p>2. Los que, aún sin ser resguardos o reservas, conformen en su conjunto el hábitat de uno o más pueblos indígenas, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:</p> <p>a. Que la población indígena en el área demarcada sea mayoritaria frente a la población no indígena.</p> <p>b. Que la solicitud haya sido ratificada mayoritariamente por la población. Se entiende por población, para los efectos de este artículo, a los ciudadanos que tengan más de 10 años de residencia.</p> <p>Art.47. Áreas sagradas. Las áreas sagradas o de especial significado simbólico o cultural que no tengan continuidad geográfica con un territorio indígena y que no sean de ocupación permanente con los pueblos o comunidades respectivos, estarán sujetas a un régimen especial de manejo convenido con las entidades territoriales donde se encuentren</p>	<p>Art. 4 Territorios Indígenas. Para efectos de ésta ley, se entiende como territorios indígenas, habilitados para acceder a la condición de Entidades Territoriales Indígenas:</p> <p>Las tierras de los resguardos y las reservas indígenas, con títulos legales de dominio en cabeza de las comunidades; las que tengan en posesión las llamadas comunidades civiles indígenas con título escrito o sin él; las que constituyan posesión tradicional de dichas comunidades en áreas catalogadas como baldías o de propiedad fiscal del Estado; y las que revistan el doble carácter de dominio o posesión indígena, de una parte, y, de otra, de manejo especial para efectos de protección del medio ambiente.</p> <p>Art. 22. Subdivisiones Político-administrativas de las ETI. Para alcanzar una mayor eficiencia administrativa, las ETI, por decisión del Consejo Indígena respectivo, podrán conservar y establecer divisiones administrativas internas. Cada una de estas divisiones administrativas internas tendrá como autoridad central, coordinadora, al Cabildo o Comité de Autoridades Tradicionales de las comunidades, el cual, además del ejercicio de las funciones que le competen por tradición, podrá ser delegatario de los Consejos Indígenas para el cumplimiento de algunas de las funciones de éstos</p>	<p>Hay una coincidencia entre la propuesta indígena y la del intersectorial, siendo más clara la primera.</p> <p>La propuesta intersectorial termina siendo farragosa al no tener claro el concepto de territorio como base del Territorio Indígena, unidad territorial es sinónimo de continuidad geográfica.</p> <p>El art. 4 de la propuesta DNP es una buena alternativa para resolver el la dicotomía entre territorio indígena legal y entidad territorial, por cuanto define la vocación para constituir ente territorial.</p> <p>El tratamiento especial para las áreas sagradas coincide en la propuesta indígena y la intersectorial.</p> <p>Es interesante considerar la propuesta del DNP sobre las divisiones administrativas internas de la llamada ETI.</p>
			COMENTARIOS AL PROYECTO DE LOOT	

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
PROCEDIMIENTO	<p>Art. 5. Procedimiento. Los Territorios Indígenas serán delimitados y reglamentados en su funcionamiento como entidades territoriales de la República, conforme al siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud de las comunidades indígenas a través de sus cabildos y/o autoridades dirigida al Ministro de Gobierno o quien haga sus veces, en la cual se incluirá la propuesta de límites y áreas de manejo especial, articulación, lo relativo a integración y funcionamiento del consejo territorial y órganos de control. En la solicitud se indicará las personas que participarán en nombre de las comunidades en el procedimiento que se determina en el presente capítulo. 2. Realización de un estudio que allegue la información de carácter demográfico, económico, social, fisiográfico y jurídico. El ministerio de Gobierno o quien haga sus veces, establecerá una oficina que tendrá a su cargo la coordinación del proceso que aquí se establece, integrada por un cuerpo técnico de carácter interdisciplinario que actuará conjuntamente con los representantes de las comunidades interesadas. Esta comisión deberá oír a las partes interesadas en la delimitación y funcionamiento del territorio indígena como entidad territorial y rendirá informe por escrito en el término de dos (2) meses. El Gobierno podrá solicitar conceptos a entidades públicas o privadas especializadas. Simultáneamente, el Gobierno nacional remitirá a las gobernaciones 	<p>Art. 45. Procedimiento para la delimitación. Los Territorios Indígenas delimitados de acuerdo con el procedimiento establecido en ésta ley, a partir de las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud de la o las comunidades indígenas dirigida al Consejo Superior de Ordenamiento Territorial con el fin de tener su concepto favorable. 2. Realización de un estudio en el cual se garantice la participación efectiva de los representantes de las comunidades indígenas, el cual deberá ser aprobado por dicho Consejo. 3. Celebración de la consulta popular. 4. Expedición del decreto de delimitación del territorio indígena por el Gobierno Nacional. <p>Art. 46. Articulación. Los territorios indígenas formarán parte de los departamentos y se asimilarán a municipios</p>	<p>Art. 5. Competencia. La delimitación y conformación de las Entidades Territoriales Indígenas constituye, en los términos del art. 329 de la Constitución atribución del Gobierno Nacional. Este la ejercerá directamente por actos emanados del Presidente de la República o la podrá delegar en el Ministro de Gobierno. Las normas reglamentarias de la presente Ley decidirán sobre la creación y funcionamiento de las oficinas o instancias administrativas de apoyo a dichos funcionarios, en el acopio de información, el trámite y la decisión sobre las solicitudes de delimitación y conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.</p> <p>Art. 6. El proceso. El acto final de delimitación y conformación de una Entidad Territorial Indígena, debe ser el resultado de un proceso de trámite en el cual deberán cumplirse sin omisión posible, los siguientes requisitos y diligencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Formulación por la comunidad o conjunto de comunidades interesadas, a través de sus autoridades legales o tradicionales reconocidas, de una petición dirigida al Gobierno Nacional, en la cual se manifieste la voluntad mayoritaria de la comunidad o comunidades para acceder al carácter legal de la ETI, se expongan de manera clara las razones que justifican la medida, se relacionen los grupos y número aproximado de familias que formarían la entidad, y se determine la ubicación del territorio y su superficie aproximada con acompañamiento de un croquis del mismo. b. Realización de un estudio, orientado por el; Gobierno Nacional, a través de las 	<p>Tanto la propuesta indígena como la del DNP son bien reglamentaristas, explicable en los indígenas por el deseo de asegurar de una vez, las condiciones para crear su entidad territorial. Desde una óptica de mínimos, la propuesta más concisa es la del intersectorial, pero deja a leyes posteriores el desarrollo y reglamentación, posponiendo de esta manera la posibilidad de conformar la entidad territorial indígena. Sería interesante considerar la propuesta del “Acta de Delimitación y Conformación” de indígenas ya que la misma podría constituir todo un “contrato territorial” en el cual se determinan las competencias, funciones, servicios y recursos del nuevo ente territorial. Sería el ordenamiento territorial indígena el más pragmático y flexible que se pueda concebir. En este orden de ideas, los niveles de articulación se definirían según el grado de autonomía que se asuma y de paso se establecerían los niveles de complementariedad, subsidiaridad y concurrencia con los demás entes territoriales, los cuales concurrirían con la Nación en la firma del Acta de Constitución. De la propuesta DNP se destacan tres temas, uno de ellos polémico. El primero hace relación a un trámite expedito para resolver los conflictos que se presenten en el</p>

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
	<p>de los departamentos interesados la solicitud con sus anexos a fin de que se pronuncien sobre la misma en el termino de un mes ante la Comisión a la que se refiere el presente numeral. 3. Elaborado el estudio por la Comisión del Gobierno, la documentación pasará a la Comisión de ordenamiento Territorial, el Gobierno Nacional y los representantes de las comunidades indígenas interesadas, en el término de dos (2) meses, definirán lo relativo al territorio indígena como entidad territorial, lo cual se hará constar en un Acta de Conformación y, si fuere el caso, el Gobierno convocaría a</p>		<p>oficinas o instancias administrativas que determinen las normas reglamentarias de esta Ley, que allegue la información de carácter demográfico, económico, social, fisiográfico y jurídico, necesaria para definir la viabilidad y las características de la ETI solicitada.</p> <p>c. Revisión, por la oficina o instancia que determinen las normas reglamentarias, del conjunto de la información acopiada y elaboración de una propuesta de decisión</p>	<p>proceso de definición del Territorio Indígena.</p> <p>El segundo es bastante llamativo ya que contempla la posibilidad de que se constituya más de un ente territorial indígena en un territorio, por ejemplo, en el Predio Putumayo.</p> <p>El tercero es el polémico asunto de establecer requisitos mínimos para poder constituirse como Territorio Indígena, considerado en la propuesta del DNP con el título de Condiciones Básicas.</p> <p>Hay coincidencia en las propuestas indígena e intersectorial en darle la categoría de municipio al Territorio Indígena y en consecuencia, articularlo al departamento. El resto de asuntos solo son tratados por la propuesta</p>
<p>P R O C E D I M I E N T O</p>	<p>consulta popular. (Numeral 2º del art 4)</p> <p>El Acta de Conformación y Delimitación deberá especificar sus límites, articulación, competencias, recursos, lo relativo a la conformación y reglamentación del Consejo Indígena Territorial y de los órganos y mecanismos de control y defensa de derechos humanos y los demás aspectos a que se refiere la presente ley.</p> <p>5. Suscrita el Acta de Conformación y Delimitación y votada favorablemente la consulta si fuere el caso, el Gobierno Nacional expedirá durante los tres (3) días siguientes a la firma del acta de Conformación y delimitación, el decreto de Delimitación y funcionamiento del</p>		<p>sobre la petición objeto de estudio.</p> <p>d. Emisión de un concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, o de la entidad que haga sus veces, acerca de la viabilidad o improcedencia de la conformación de la ETI, y de las características que, a su juicio, deben serle asignadas en el acto constitutivo correspondiente, si tal concepto fuere favorable.</p> <p>Art. 7. Participación indígena. La comunidad o conjunto de comunidades de indígenas, demandante de la conformación de una ETI a su favor, tiene el derecho y la responsabilidad de participar activamente en la delimitación y conformación de dicha Entidad a través de sus representantes autorizados. Para el efecto señalado, las normas reglamentarias de esta ley determinarán</p>	<p>indígena y del DNP.</p> <p>La propuesta indígena avanza en considerar y proponer un mecanismo para solucionar la situación planteada, de manera poco afortunada, por el parágrafo del art.329 de la Constitución, referida a los territorios indígenas interdepartamentales.</p> <p>La propuesta del DNP clasifica las llamadas ETI según su nivel de articulación, nivel que además servirá para determinar las “atribuciones y responsabilidades político-administrativas” que asumirá el ente indígena.</p> <p>Quiere decir lo anterior que esta propuesta considera tres clases de Eti, según se adscriban a la Nación, el Departamento o el Municipio.</p>

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
P R O Y E C T O I N D Í G E N A	<p>Territorio Indígena.</p> <p>6. Durante los tres meses siguientes a la expedición del decreto el Instituto Agustín Codazzi o quien haga sus veces hará el deslinde y amojonamiento del respectivo territorio y durante los tres (3) meses subsiguientes publicará el mapa oficial de la entidad territorial.</p> <p>Art. 6. Modificaciones. Las comunidades podrán solicitar ajustes y modificaciones al Acta de Conformación y Delimitación del territorio Indígena, para lo cual se seguirá el procedimiento previsto en el artículo anterior.</p> <p>Art. 7. Articulación. Los territorios indígenas que se delimiten como entidad territorial formarán parte de los departamentos y para los efectos no previstos en la Constitución y la ley se asimilarán a Municipios</p> <p>Art. 8. Territorios indígenas interdepartamentales. En el caso de un territorio indígena que teniendo unidad étnica o territorial, perteneciera a más de un departamento se delimitará como una sola entidad territorial conforme al procedimiento establecido en ésta ley. El Acta de Conformación y Delimitación fijará un período de sesiones conjuntas entre el Consejo Indígena Territorial y los gobernadores de los respectivos departamentos para definir lo relativo a la delegación de funciones en el Consejo, transferencia de recursos presupuétales y la articulación del plan de desarrollo del territorio indígena a los planes departamentales..</p>		<p>los procedimientos de concertación más convenientes que deberán prever la participación de los indígenas en:.,</p> <p>a) La conformación de comisiones mixtas, Gobiernos-comunidades, para la realización de los estudios preliminares, a que se refiere el literal b del art. 6 de esta Ley; y</p> <p>b) El estudio y elaboración del anteproyecto de decisión que se presente por el Gobierno Nacional para concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. La comunidad o conjunto de comunidades podrá solicitar ajustes o modificaciones en los estudios y decisiones, y podrá recurrir, por las vías administrativa o jurisdiccional según lo definan las normas reglamentarias de esta Ley, contra el acto administrativo final que decida la solicitud conformación de la ETI.</p> <p>Art. 8. Oposiciones y conflictos</p> <p>Las controversias legales que se susciten entre las comunidades indígenas demandantes de una ETI o e estas comunidades con comunidades indígenas vecinas o con sectores de población o personas no indígenas, con motivo y entro del curso de los trámites administrativos que se adelanten para la conformación de la referida Entidad, serán resueltas de plano, como incidentes, por las mismas instancias encargadas de surtir los trámites respectivos, según lo determinen las normas reglamentarias.</p> <p>Art. 9. Condiciones Básicas</p> <p>. Como norma general, para obtener le reconocimiento como ETI, sin detrimento de la integridad territorial y étnica de ningún resguardo legalmente constituido, la comunidad o grupo de comunidades</p>	<p>Incluye además las categorías de Unitarias y Federadas para las ETI que tengan o no continuidad territorial. No se encuentra mayor sentido en la categoría de federada, ya que esta contemplada la existencia de Entidades indígenas conformadas por territorios discontinuos.</p> <p>Dos figuras novedosas plantea la propuesta del DNP. Son las de que un territorio no indígena se pueda asociar a la ETI y la de que se puedan constituir Provincias o Regiones Indígenas, según se asocien ETI de un mismo departamento o de distintos departamentos.</p> <p>En relación con este último tema, la propuesta intersectorial solo contempla la asociación de municipios y Territorios Indígenas para la Provincia Administrativa y de Planificación.</p> <p>Por su parte, la propuesta indígena considera en el art. 9, la “Fusión” de dos o más Territorios Indígenas, pero sin consecuencia alguna respecto a constituir otra entidad territorial.</p>

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
P R O C E D I M I E N T O	<p>El acta definirá además un plazo no mayor de cinco (5) años, para que una vez sentadas las bases administrativas y consolidado el funcionamiento de la entidad territorial se realice una consulta con la población del territorio para que por mayoría defina su articulación a una sola entidad territorial.</p> <p>Art.11. Áreas municipales. Los municipios de los cuales se segreguen áreas al delimitar los territorios indígenas, conservarán el carácter de municipio, pero la respectiva Asamblea Departamental podrá anexarlos a otro u otros municipios colindantes.</p>		<p>solicitante debe estar formada por un mínimo de veinticinco (25) familias, poseer un globo de tierra de superficie no inferior a las doscientas (200) hectáreas, tener condiciones claras de estabilidad y convivencia social internas, acreditar que no menos de las tres cuartas partes de la opinión de los indígenas mayores de quince (15) años que conformarían la ETI apoyan su creación y contar con una forma organizativa propia, para el manejo y gobierno de los asuntos internos. Los grandes resguardos del Amazonas, Vaupés, Vichada, Guainía y Guajira, mayores de 400.000 hectáreas, podrán tener, por vía de excepción, más de una ETI, de acuerdo a sus características y necesidades. La Comisión de Ordenamiento Territorial, o la entidad que haga sus veces, podrá dictaminar la conformación de las ETI que no reúnan una o varias de estas exigencias, o recomendar que el Gobierno Nacional otorgue ala comunidad solicitante, que presente una o varias de las de las carencias señaladas, el carácter de Territorio Indígena en Ordenamiento, en los términos en que se define dicha figura en el art. 13 de esta misma Ley.</p> <p>Art. 10. Modalidades de ETI. Por su articulación con otras entidades territoriales, las ETI podrán tener el carácter de nacionales, departamentales o municipales, según su adscripción político-administrativa sea a la Nación, a un departamento o a un municipio. Por razón de la Unidad o diversidad de globos territoriales que conforman el espacio físico reclamado por una o varias comunidades como una ETI, esta tendrá el</p>	

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
			<p>carácter de unitaria, si corresponde a un espacio territorial continuo y tendrá el carácter de federada, si el espacio territorial reclamado como ETI se encuentra distribuido en dos p más globos de tierra discontinuos. Para pertenecer a una ETI federada, cada una de las comunidades que la vaya a conformar, no tendrá que acreditar por separado las exigencias de volumen de población ni de superficie territorial poseída a las que se refiere el artículo 9 de esta misma Ley.</p> <p>Art. 11. Adscripción a otras entidades. El Gobierno Nacional, oída la Comisión de Ordenamiento Territorial o la entidad que haga sus veces, definirá en cada caso, tomando en consideración las características de superficie territorial, recursos disponibles, volumen y unidad étnica y social de la población y formas de gobierno interno de las comunidades, si la ETI debe ser descrita a la Nación, a un departamento o a un municipio. El Decreto reglamentario determinará, con sujeción a las disposiciones constitucionales y a las de la presente ley que fijan los objetivos y funciones de la ETI en general, cuales serán los ámbitos de atribuciones y responsabilidades político-administrativas de cada tipo de ETI, de acuerdo con la entidad de su adscripción.</p> <p>Artículo 12. Territorios asociados a la ETI. Por razones geográficas, de conveniencia administrativa, eficiencia o economía en la prestación de servicios públicos, ventajas en el uso y defensa de los recursos naturales u otras de igual o similar interés que se prevean en las disposiciones reglamentarias de esta Ley, comunidades de territorios no indígenas,</p>	

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
			<p>urbanos o rurales, colindantes con una entidad territorial indígena ya constituida o en proceso de constitución, podrán solicitar que sus territorios se asocian administrativamente a la ETI. La asociación administrativa de un territorio a una ETI, por virtud de esta norma, no afectará el régimen patrimonial de las propiedades e inmuebles que dicho territorio contenga, ni excluirá tales propiedades del régimen de libre comercio que las rige según las normas civiles. Las disposiciones reglamentarias de esta Ley definirán las condiciones y trámites de la asociación administrativa de un territorio a una ETI y de su separación, lo mismo que el modelo general de relaciones administrativas y fiscales que podrá adoptarse entre las ETI y los territorios asociados.</p> <p>Art. 24. Asociaciones de las ETI. Por razones de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en el desarrollo de proyectos o en la protección del patrimonio ecológico y cultural de las comunidades indígenas que conforman las ETI, los territorios circunvecinos de dos o más ETI, pertenecientes a un mismo departamento, podrán asociarse entre sí para formar una provincia Indígena. Por las mismas razones, dos o más ETI, pertenecientes a dos o más departamentos podrán asociarse entre sí para formar una Región Indígena. El decreto reglamentario de la presente Ley, en armonía con el estatuto básico que fije el régimen administrativo de las provincias y regiones, determinará las condiciones y procedimientos especiales que demandará la creación de las provincias y regiones Indígenas, y el régimen de su</p>	

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
			funcionamiento, determinará las condiciones y procedimientos especiales que demandará la creación de las p provincias y regiones Indígenas, y el régimen de su funcionamiento económico y administrativo	
F U S I Ó N	Art. 9. Fusión. Dos o más territorios indígenas se podrán fusionar en una sola entidad territorial siempre que tengan continuidad territorial, previa consulta a la población de los respectivos territorios aprobada mayoritariamente por la población consultada.			

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
TERRITORIOS EN RECONSTRUCCION	<p>Art. 10. Territorios en reconstrucción. Serán declarados en reconstrucción los territorios indígenas que no reunieren en su conjunto los criterios descritos en el artículo 61 de esta ley, cuando su situación hiciera necesarias acciones directas del Estado tendientes a garantizar su unidad étnica, cohesión social o supervivencia física o cultural</p> <p>La declaración de territorio indígena en reconstrucción se hará conforme al trámite previsto en la presente ley excepto la delimitación. En el acto de declaración se definirán las acciones que se deben ejecutar, las instituciones responsables, el presupuesto necesario y el plazo para la ejecución de las acciones que no será mayor de cinco (5) años prorrogables en otro tanto.</p> <p>Una vez vencido el término de que habla el inciso anterior se procederá a definir su delimitación y funcionamiento como entidad territorial conforme a lo establecido en los numerales 3 a 6 del artículo 5 de la presente ley.</p>		<p>Art.13. Territorio Indígena en ordenamiento. El territorio indígena poseído por una o más comunidades demandantes de conformación de una ETI, y que no reúna las condiciones legales para ser reconocido con este último carácter o que tenga limitaciones circunstanciales originadas en problemas de tenencia o titularidad de la tierra o de organización social, podrá ser declarado, temporalmente, por el Gobierno Nacional como Territorio Indígena en Ordenamiento. Este territorio, que será gobernado por el Comité de Autoridades Tradicionales, deberá contar con un plan concertado con el Gobierno Nacional que contenga un programa de capacitación y las medidas necesarias para resolver los obstáculos que impidan a dicho territorio ser constituido como ETI.</p>	<p>La figura del Territorio en reconstrucción o en ordenamiento, tiene interés en la medida que se establezcan unos requisitos mínimos par constituir la entidad territorial indígena. Lastimosamente, el art. 61 a que alude la propuesta indígena, pertenece a otro articulado.</p>
	<p>Art. 12. Consejo indígena. Los territorios indígenas serán gobernados por consejos territoriales conformados por las comunidades según sus usos y costumbres y sus autoridades propias, integrado por no menos de cinco (5) miembros según el procedimiento que se determine en el Acto de Conformación y delimitación de la entidad territorial.</p> <p>El Consejo Territorial Indígena actuará como órgano de carácter permanente y su estructura interna y forma de trabajo serán definidos en el Acta de</p>	<p>Art.49. Consejos Indígenas. Los Territorios Indígenas serán gobernados por consejos indígenas conformados según los usos y costumbres de las comunidades.</p> <p>Estos consejos se escogerán para un período no menor de tres años y se integrarán por no menos de cinco (5) miembros, según el procedimiento que se determine en el decreto de delimitación y funcionamiento de la entidad territorial.</p> <p>La estructura interna y forma de trabajo de los consejos territoriales</p>	<p>Art.14. Los Consejos Indígenas. Las Entidades Territoriales Indígenas serán gobernadas por los consejos indígenas. Tales consejos serán conformados y reglamentados, según los usos y costumbres de sus comunidades. A falta de tales usos y costumbres o de un procedimiento electoral definido de común acuerdo entre la comunidad o comunidades, los consejos indígenas serán conformados por elección popular, a través del voto directo de los hombres y mujeres, mayores de quince (15) años, de la comunidad o comunidades indígenas</p>	<p>Hay dos extremos en la propuesta indígena e intersectorial, la una peca por exceso, y la otra por defecto. Sería bueno buscar un término medio que asigne unas funciones genéricas y deje al Acta y/o al Decreto de conformación, la definición de las competencias que se asumen, las funciones atribuidas y los servicios a cargo del Territorio Indígena. Habrá que agregar las funciones culturales y demás encargos propios del grupo o grupos indígenas del Territorio.</p>

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
C O N S E J E R O S I N D I G E N A	<p>Conformación y Delimitación del territorio y en el reglamento interno del mismo</p> <p>Art. 13. Requisitos para ser consejero. Para ser consejero se requiere ser mayor de edad, haber ejercido cargos de autoridad o responsabilidad de las comunidades, no haber sido condenado por delitos comunes considerados graves por las autoridades de las comunidades que lo habiten, no haber recibido sanción que lo inhabilite para ejercer el cargo de conformidad con las normas y procedimientos de las respectivas autoridades</p> <p>Art. 14. Revocatoria, inhabilidades y vacantes. Las ausencias, incompatibilidades, inhabilidades, causales de mala conducta de los consejeros, así como la revocatoria del mandato serán definidos en el Acta de Conformación. Habrá lugar a la destitución por incumplimiento o extralimitación de funciones, ejercicio de actividades incompatibles con el cargo, comisión de delito en razón del ejercicio de las funciones propias de su investidura y las demás que se determinen en el acta de conformación y delimitación. La vacante se proveerá de la misma manera que el cargo.</p> <p>Art. 15. Funciones del Consejo Territorial Indígena. Son funciones del Consejo Territorial Indígena: 1. Reglamentar el ejercicio de sus funciones de conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente ley, las propias normas y procedimientos de las comunidades y el Acta de Conformación y</p>	<p>indígenas serán definidos en el decreto de conformación del territorio</p>	<p>que forman la entidad, en los términos y dentro de las opciones que, para tales eventualidades, determinen las normas reglamentarias de la presente ley.</p> <p>Art. 15. Composición del Consejo Indígena. Si los usos y costumbres de la comunidad o comunidades de la ETI no la definieren, la composición del consejo se determinará de conformidad con las normas que, para tales eventualidades, fijará el Decreto Reglamentario de la presente Ley. Estas normas no podrán dejar de considerar, respecto a la composición del Consejo, que el número de Consejeros no sea inferior a nueve (9) personas ni superior a veintiuno (21) y que, en tratándose de las ETI donde convivan comunidades de diverso origen étnico, el Consejo refleje, de manera equitativa, esta composición.</p> <p>Art. 16. Condiciones para ser Consejero Indígena. Las condiciones para ser miembro del Consejo Indígena de la ETI se regirá por lo que dispongan para tales casos las normas reglamentarias de esta Ley. Tales normas, en todo caso, demandarán sin excepción que el candidato, hombre o mujer, sea indígena mayor de quince (15) años con residencia no inferior a un año en el territorio de la ETI, que haya ejercido cargos de responsabilidad frente a sus comunidades, que, a juicio de su comunidad, no haya cometido faltas contra la integridad territorial y el patrimonio ecológico comunitario, y que no haya recibido sanciones por parte de las autoridades tradicionales, por delitos graves que lo hagan indigno de ocupar este cargo. Igualmente, tales normas determinarán las causales de pérdida de carácter de</p>	<p>La idea podría ser la de dejarle al Decreto y/o al Acta de Conformación, la integración, requisitos, forma de elección, y funcionamiento del Consejo Indígena. Considero que los requisitos básicos, número, periodo y posible reelección de los Consejeros, deben quedar establecidos en la Loot.</p> <p>No hay que olvidar que el Consejo Indígena es un ente mixto: ejecutivo, legislativo y eventualmente judicial.</p> <p>La propuesta de los indígenas no plantea el asunto de los periodos y del posible representante legal del Territorio Indígena.</p> <p>La propuesta del DNP es excesivamente reglamentarista pero plantea algunos asuntos de interés., relacionados con un representante legal de la ETI, la conformación de un Consejo de Planeación y de un plan de desarrollo articulado al de las demás entidades territoriales. Incluye además, en los arts.25 y 26, las figuras de Comunero Defensor de los derechos Humanos y del Fiscal, asunto sobre el cual tenemos grandes dudas ya que no son asuntos de competencia de una LOOT..</p>

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
C O N S E J O I N D I G E N A	<p>Delimitación del Territorio Indígena.</p> <p>2. Representar la entidad territorial ante el Gobierno Nacional y las demás entidades públicas y privadas con que se relacionen.</p> <p>3. Determinar la estructura de la administración territorial, establecer las funciones de sus dependencias y los mecanismos de participación comunitaria y fijar la escala de remuneraciones.</p> <p>4. Nombrar los funcionarios que requiera para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>5. Reglamentar las normas sobre los usos del suelo y poblamiento de su respectivo territorio, respetando las prácticas tradicionales.</p> <p>6. Adoptar y ejecutar las políticas y el plan de desarrollo económico y social de inversiones públicas, garantizando una distribución equitativa y armónica en todo el territorio y con sujeción a los usos y costumbres de las comunidades.</p> <p>7. Coordinar y apoyar los proyectos y programas que promuevan las comunidades en armonía con el plan de desarrollo territorial.</p> <p>8. Velar por la recaudación de las rentas del territorio y la oportuna transferencia de los recursos nacionales que legalmente le correspondan.</p> <p>9. Establecer las contribuciones y tributos necesarios teniendo en cuenta las condiciones económicas y culturales de las comunidades, de conformidad con la ley.</p> <p>10. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.</p>		<p>consejero por ausencias temporales o definitivas, ejercicio de funciones o actividades incompatibles con el cargo, mala conducta o renuncia voluntaria, y la manera de proveer la vacante. Siguiendo el mismo procedimiento de su elección, las comunidades podrán revocar el mandato de los Consejeros Indígenas. Por vía de excepción, los habitantes de los territorios no indígenas asociados administrativamente a las ETI, podrán ser miembros de los Consejos Indígenas en los términos que señalen las normas reglamentarias de esta Ley.</p> <p>Art. 17. Período del Consejo Indígena. Si los usos y costumbres de la comunidad o comunidades de la ETI no señalen cosa distinta, los períodos de gestión del Consejo Indígena respectivo serán de tres años. Los miembros del Consejo Indígena podrán ser reelegidos para el período siguiente.</p> <p>Art. 18. Funciones del Consejo Indígena. Son funciones del Consejo Indígena:</p> <p>a. Proteger, de conformidad con las leyes, la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades de los habitantes de la entidad y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.</p> <p>b. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.</p> <p>c. Diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro de sus territorios, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y en concertación con los planes de desarrollo de las demás entidades a las cuales estén adscritas las ETI.</p>	

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
C O N S E J O I N D I G E N A	<p>11. Contratar crédito interno y externo y emitir títulos o bonos de deuda pública de conformidad con lo establecido por la Constitución y la ley, previa consulta favorable con las comunidades.</p> <p>12. Autorizar y celebrar los contratos y convenios que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>13. Administrar los recursos de conformidad con las disposiciones presupuestales y el plan de desarrollo.</p> <p>14. Crear, fusionar, reformar y suprimir establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta.</p> <p>15. Dictar las normas sobre uso, manejo y control de los recursos naturales y adoptar las medidas necesarias para la defensa y conservación biológica, cultural y arqueológica de sus territorios.</p> <p>16. Representar, sin menoscabo de sus derechos, a las comunidades respectivas en las decisiones sobre la exploración y explotación de los recursos naturales a que se refiere el párrafo del artículo 330 de la Constitución Nacional.</p> <p>17. Elaborar, contratar y/o participar con las autoridades indígenas en los estudios de impacto ambiental, social, económico y cultural, que sean necesarios en sus territorios, y exigir su cumplimiento.</p> <p>18. Dirigir y coordinar la prestación de servicios públicos que él mismo determine y los que le sean delegados por la Nación y las demás entidades territoriales, previa asignación presupuestal.</p>		<p>d. Promover las inversiones públicas en su territorio y velar por su debida ejecución</p> <p>e. Percibir y distribuir recursos.</p> <p>f. Velar por la preservación de los recursos naturales y, en general, adoptar las medidas necesarias para la defensa del patrimonio ecológico y cultural.</p> <p>g. Garantizar la participación directa de las comunidades en las decisiones sobre explotación de los recursos naturales.</p> <p>h. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades y sus autoridades tradicionales.</p> <p>i. Colaborar con el mantenimiento de orden público dentro de su territorio, de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.</p> <p>j. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales estén adscritas.</p> <p>k. Estudiar y adoptar la estructura administrativa de la ETI.</p> <p>l. Reglamentar el ejercicio de funciones y la prestación de servicios a cargo de la ETI.</p> <p>ll. Expedir y ejecutar el Presupuesto anual de rentas y gastos de la ETI, y velar por su cumplimiento.</p> <p>m. Emitir títulos o bonos de deuda pública y contratar crédito externo en los términos que la respectiva ley lo establezca.</p> <p>n. Elegir y reglamentar el funcionamiento del Consejo de Planificación y representar a la ETI en el Consejo de Planificación de la entidad territorial a la cual esté adscrita.</p> <p>ñ. Integrar comisione especiales para el examen de los problemas específicos y para el desarrollo de tareas particulares.</p> <p>o. Realizar y remitir a la Registraduría Nacional del Estado Civil el Registro de</p>	

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
C O N S E J O I N D I G E N A	<p>19. Dirigir y coordinar la prestación de servicios de salud y educación en sus territorios.</p> <p>20. Colaborar con mantener el orden público del territorio según la Constitución, las normas y procedimientos propios de las comunidades y la ley.</p> <p>21. Adelantar con entidades territoriales y pueblos indígenas de países vecinos programas de cooperación, prestación de servicios públicos e integración cultural y económica en zonas de frontera.</p> <p>22. Enviar oportunamente los informes requeridos al contador general de la nación y a la contraloría general de la República.</p> <p>23. Participar con las autoridades indígenas en la planeación de la gestión ambiental en los diferentes niveles de planificación y ejercer las competencias y funciones de control y vigilancia ambiental dentro del territorio y las que le deleguen las instituciones del sector.</p> <p>24. Las demás que determine el Acta de Conformación y Delimitación, les asignen la ley o las autoridades propias y les deleguen la Nación o las demás entidades territoriales y ejercer las competencias normativas que le deleguen las autoridades o demás instancias públicas.</p> <p>Parágrafo: El consejo podrá delegar y coordinar algunas funciones en las autoridades propias de las comunidades o en sus asociaciones.</p>		<p>electores para los eventos electorales internos.</p> <p>p. Expedir su propio reglamento interno de funcionamiento y de trabajo.</p> <p>q. Ejecutar las funciones y p[restar los servicios que le delegue, de común acuerdo, la entidad territorial a la cual esté adscrita.</p> <p>r. Las demás que les señalen la Constitución, la presente Ley y su Decreto reglamentario, las que les hayan fijado los usos y costumbres de las comunidades, y las que se demanden por la necesidad de alcanzar los objetivos que la Constitución y la presente Ley han señalado a las ETI.</p> <p>Art. 19. Sesiones y actos del Consejo Indígena. Las sesiones del Consejo Indígena serán presididas por el representante legal de la ETI, designado por el voto mayoritario de todos los consejeros, quien tendrá su respectivo suplente y será el representante y vocero autorizado del Consejo Indígena y de la ETI ante las comunidades y organismos internos de la misma entidad y ante otras entidades territoriales y organismos públicos o privados externos. Los actos del Consejo se llamarán mandatos, serán adoptados por mayoría simple, absoluta o calificada, según lo defina el reglamento de funcionamiento interno de cada Consejo y tendrán fuerza de obligatorio cumplimiento para todos los habitantes de la ETI.</p> <p>Art. 31. El plan de desarrollo de la ETI. Los Consejos de Planeación, creados y reglamentados por los respectivos consejos indígenas de las ETI, o los propios consejos Indígenas en defecto de aquellos, elaborarán y adoptarán un Plan Trienal de Desarrollo Económico, social,</p>	

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
C O N S E J O I N D I G E N A			<p>ecológico y cultural, con el propósito de asegurar el uso eficiente de los recursos y el cumplimiento de los objetivos y fines de la Entidad. El plan de desarrollo presentará unas estrategias básicas y un conjunto de proyectos de inversión, que responderán a las necesidades sociales, culturales, económicas y ambientales de la población. Para su formulación se podrán realizar consultas, plebiscitos y otras formas de indagación comunitaria. Para los fines de planeación, cada Consejo indígena gestionará y concertará los planes, programas y proyectos con la Nación, con otras entidades territoriales a las cuales se halle adscrita y con otras ETI vecinas y colindantes. El mismo Consejo, con el de planificación si lo hubiere en la ETI, definirá los criterios y guías de la evaluación de la gestión y los notificará al organismo nacional de planeación.</p>	

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
I N G R E S O S	<p>Art. 16. Ingresos del territorio indígena como entidad territorial. Son recursos de los territorios indígenas como entidades territoriales los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los tributos, tasas y contribuciones que establezca el consejo territorial según los usos y costumbres y la ley. 2. Los impuestos, participaciones, transferencias, regalías y todos los demás ingresos que corresponderían al municipio. 3. Las regalías y compensaciones que le correspondan por puertos marítimos o fluviales en su territorio. 4. La utilidad que generen las empresas e inversiones de propiedad de la entidad territorial. 5. Las tasas, retribuciones y compensaciones por preservación, conservación, recuperación o utilización sustentable de recursos naturales y las multas que se establezcan por violación a las disposiciones sobre explotación de dichos recursos. 6. Los ingresos provenientes de la explotación de los monopolios rentísticos que constituya la ley en favor de los territorios indígenas. 7. Los recursos que le transfiera el Fondo Nacional de Regalías para promoción de minería, preservación del ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. 8. Los provenientes de compensaciones, impuestos o transferencias por el paso de oleoductos y gasoductos o por el transporte de minerales por el territorio indígena. 9. Las tarifas por servicios prestados por el territorio indígena o sus establecimientos adscritos. 10. Los ingresos provenientes de 	<p>Art. 50. Participación de los resguardos indígenas. Para los efectos del artículo 357 de la Constitución Política, los territorios indígenas se asimilan a municipios con el fin de recibir una participación igual a la transferencia per-capita nacional, multiplicada por la población indígena que habita el respectivo resguardo. Cuando los resguardos se constituyan en entidades territoriales indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán la transferencia de que trata el inciso anterior. Mientras formen parte de municipios, dicha participación se deducirá del monto total de las transferencias que correspondan al municipio, sin que al proceder a su distribución pueda tenerse en cuenta la población indígena del resguardo. Si el resguardo se encuentra en más de un municipio, la deducción será proporcional a la población del resguardo que este localizado dentro del municipio.</p> <p>Parágrafo. Cuando no se constituya como territorio indígena, la participación que corresponda al resguardo será administrada por el respectivo municipio, que deberá destinarla exclusivamente a inversiones que beneficien a la correspondiente población indígena, para lo cual se celebrará un contrato entre el municipio o municipios y las autoridades del resguardo.</p>	<p>Art. 27. El presupuesto. Para su funcionamiento administrativo, el Consejo Indígena formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos que deberá corresponder al Plan de Desarrollo de la ETI.</p> <p>Art. 28. Recursos Propios. Los Consejos Indígenas de las ETI podrán, sin contravenir las disposiciones constitucionales y la de la presente Ley, establecer tributos a determinadas actividades productivas o lucrativas, individuales o colectivas, realizadas por indígenas u otras poblaciones de territorios asociados, como arbitrio de recursos para el cumplimiento de los objetivos y funciones que les competen.</p> <p>Art. 29. Regalías y Compensaciones. En desarrollo y armonía con los principios de respeto a la integridad cultural, económica y social, y de participación activa, de las comunidades indígenas en las decisiones que se adopten sobre explotación de recursos naturales en sus territorios, a que se refiere el parágrafo del artículo 330 de la Constitución Nacional, las ETI legalmente constituidas, en cuya jurisdicción territorial se realice explotación de recursos naturales no renovables o existan puertos marítimos o fluviales que sirvan al transporte de dichos recursos o sus derivados, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones provenientes de tal aprovechamiento, en los términos que lo defina la ley especial de Regalías. Los ingresos de las ETI por este concepto, serán administrados por los Consejos Indígenas. Las ETI tendrán, adicionalmente, en los términos que lo defina la nombrada Ley de Regalías, la solicitud de aportes especiales, al Fondo Nacional de Regalías, a que se refiere el artículo 361 de Constitución Nacional. Tales solicitudes deberán sustentarse con proyectos específicos, definidos en</p>	<p>El asunto que esta en discusión no es otro de si se es consecuente con el tratamiento que como entidad territorial recibirán los territorios indígenas y si el mismo se compadecerá o no con su asimilación a municipios. Si el territorio Indígena se asimila a Municipio, es lógico que la transferencia se realice conforme a los criterios de los arts. 357 de la Constitución y 24 de la ley 60 de 1993, según los cuales el criterio poblacional solo incide en el reparto del 40% del 60% del monto total de la transferencia a los municipios. Resulta equivocada la manera como el proyecto intersectorial trata este asunto. Es claro que los recursos que percibirá el territorio Indígena no provienen solamente de las transferencia que antes recibían los resguardos, lo cual queda clarísimo en las propuestas indígenas y del DNP. Es más, la propuesta indígena ni siquiera toca este asunto y en la del DNP, la ETI aparece como mera intermediaria en las transferencias percibidas por el resguardo. Extrañamente la propuesta indígena mantiene el esquema de transferencias intermediadas por municipios y departamentos, cuando lo lógico es que el territorio Indígena sustituya esas mediaciones. No hay que perder de vista que el art. 25 de la Ley 60, dispone que una vez los resguardos se erijan como entidad territorial, sus autoridades recibirán y administraran la transferencia; y que además todo lo establecido en el artículo es transitorio en tanto se aprueba la Loot.</p>
65	COMENTARIOS AL PROYECTO DE LA LOOT			

	PROYECTO INDÍGENA	PROYECTO INTERSECTORIAL	PROYECTO D.N.P.	COMENTARIOS
R E G L A M E N T A C I O N		Art. 51. Reglamentación. Si dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Congreso no hubiere expedido la ley sobre entidades territoriales que desarrolle los preceptos establecidos en este instrumento legislativo, el Gobierno procederá a dictar el decreto que haga sus veces, dentro de un plazo no mayor a los seis meses siguientes al vencimiento del termino indicado3333.	Art. 32. El decreto reglamentario. El Gobierno Nacional expedirá el Decreto reglamentario de las normas que componen el presente titulo, sobre ordenamiento territorial, previa concertación de su texto con las poblaciones indígenas a través de sus autoridades y organizaciones representativas y oída la opinión de la Comisión de Ordenamiento Territorial sobre el proyecto final. Esta Comisión, además, decidirá sobre los puntos de controversia que, en la materia, puedan suscitarse entre el gobierno Nacional y las poblaciones indígenas	En este acápite resulta notoria la voluntad reglamentaria que los indígenas le otorgan a la Loot, en la idea de que la misma asegure la conformación inmediata del Territorio Indígena. De otra parte, resultará necesario hacer un gran inventario de las necesidades de adecuación cultural de las distintas dependencias y procedimientos relacionados con el gobierno territorial que ahora incluirá los indígenas: Mininterior, DNP, Procuraduría, Contraloría, Defensoría del pueblo, Policía Nacional, etc.

6. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS ORGÁNICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (VISION PRELIMINAR). Por: Edgar

Alfonso González Salas –Consultor DNP. (Julio 5 de 2000)

OBJETO DE LA LEY

El objeto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe radicar en los siguientes aspectos:

Dictar los principios y normas generales para el ordenamiento del territorio colombiano, como lo establece el proyecto de ley.

Definir las reglas, instrumentos y procedimientos para la organización del territorio y la conformación de las entidades territoriales, los principios de su organización y las condiciones de permanencia que deben reunir. Algunos de éstos tópicos los contempla el proyecto de ley y otros no.

La distribución de competencias entre las entidades territoriales, que está referida en forma expresa en la Constitución Política, pero que el proyecto de ley no lo contempla como objeto de su regulación, aunque lo desarrolla. Así mismo los principios rectores de esas competencias, al tenor de lo dispuesto en la misma Constitución.

Al respecto del objeto del proyecto de ley se deben tener en cuenta varias consideraciones:

Carácter de una Ley Orgánica.

Para el entendimiento de lo que debe asimilarse por una norma de ésta naturaleza, resulta pertinente citar en extenso el siguiente aparte del doctor Diego Younes Moreno, proveniente de su libro Derecho Constitucional Colombiano, 3ª Edición:

“La particular naturaleza de la ley orgánica –dice Palacio Rudas- se deriva primordialmente de la función que cumple dentro del orden normativo, que la distingue como autolimitante de la función legislativa ordinaria.

Tiene una jerarquía superior a las leyes comunes, es ordenadora, posee carácter de permanencia y estabilidad. Su mejor ejemplo es la ley orgánica de presupuesto.

Nuestra jurisprudencia constitucional ha dicho sobre el particular que estas leyes tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art 151). Es importante anotar que las leyes orgánicas *condicionan*, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

Desde luego una ley orgánica es de naturaleza *jerárquica superior a las demás leyes que versan sobre el mismo contenido material*, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero propiamente hablando la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el estatuto fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior - la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior

respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa está sujeto a lo establecido en las leyes orgánicas (art 151).

“La importancia de estas leyes es la que justifica que sean limitadas sólo a los temas que le asigne la Constitución y que requieran, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de una y otra cámara, de acuerdo con lo previsto en la norma fundamental citada” (C.Const. Sent. C-337 ag. 19/93. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). “ Págs 284-285.

¿Qué conclusiones pertinentes a la materia en cuestión puede invocarse entonces, del carácter de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial?

No debe esperarse de ésta ley que sustituya la legislación ordinaria existente o potencial en temas como las funciones, obras o servicios a cargo de los distintos niveles territoriales, o la precisión de ciertas materias en detalle.

No puede esperarse un carácter de especificidad demasiado alto, como podría ser el reglamentar directamente el ejercicio de las competencias y traducirlas en funciones concretas para cada uno de los sectores en que opera la intervención pública. Se trata de formular los principios rectores sobre el particular.

Debe esperarse que abarque todas las materias que la Constitución Política en forma expresa le ha encomendado, de manera precisa, sin adicionar o sustraer materias a las allí contempladas.

Debe ser una ley comprensiva, que oriente no solamente la actuación legislativa, sino los fundamentos con base en los cuales las distintas instancias, autoridades, actos y demás aspectos que toquen con la materia del ordenamiento territorial, de forma que tengan que consultarla, dentro de precisos parámetros, unívocos y explícitos.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no tiene por objeto realizar el ordenamiento territorial, como por decir, sustituir el ejercicio de las competencias que deben acometer las autoridades e instancias que la propia Constitución Política o ella misma determine, para aprobar la conformación de una entidad territorial determinada. Se trata antes bien, de definir las instituciones político administrativas básicas de ese ordenamiento, sus reglas de organización, conformación y las condiciones de su permanencia. Una visión reglamentarista de la Ley desvirtuaría su naturaleza jurídica y la haría imposible en su trámite legislativo.

COMPETENCIAS.

Como se refirió en cuanto al objeto de la Ley orgánica en cuestión, los principios rectores de competencias son objeto de la misma. En forma expresa la Constitución Política así lo determina y en consecuencia, aunque en algunas disposiciones legales se ha abordado el tema de esos principios es indispensable consagrarlos en la norma orgánica. Por lo mismo es imprecisa la forma como se define el papel de las leyes ordinarias de ordenamiento territorial en el Proyecto de Ley. Estas deben abarcar también la reglamentación de las competencias, traduciéndolas en funciones, servicios y obras.

El ordenamiento territorial, entendido de ésta forma, debe establecer también el orden de relaciones, no solamente en el origen de formación de las entidades territoriales, sino también en sus relaciones de autoridad, integración, jerarquía, colaboración, conflictualidad, etc.

Es necesario por ejercicio y para lograr una mejor sindéresis entre la legislación previa y la de ordenamiento territorial, efectuar un contraste entre las definiciones propuestas y aquellas preexistentes. Por ejemplo, el principio de complementariedad debiera ser desarrollado en el texto del proyecto.

Las competencias definen las materias generales de las cuales se ocupan las entidades y divisiones territoriales, para cuyo efecto no se refieren a aquellas exclusivas del ordenamiento territorial. En el proyecto se mezclan las competencias del ordenamiento territorial con las competencias y funciones, entendiendo por

éstas últimas los servicios, obras y tareas de administración a cargo de las entidades y divisiones territoriales. Por ejemplo, en las competencias concurrentes se encuentra un énfasis respecto del ordenamiento territorial, cuando los principios a desarrollar son las competencias concurrentes de carácter general. Así mismo respecto a las competencias específicas de ciertas entidades territoriales, se confunden éstas con funciones específicas. **Hay distintos niveles de tratamiento sobre el sentido de las competencias.** Por definición las competencias deben tener un carácter general, del cual desprender funciones, obras y servicios a cargo, pero bajo una orientación común derivada de tales competencias.

Los conflictos de límites no pueden entenderse como conflictos de competencias. Esta asimilación hace conceptualmente más impreciso lo que se entiende por aquéllas.

En cuanto a la distinción entre entidades territoriales y divisiones territoriales, ella resulta en líneas generales adecuada. Debe profundizarse en el tema de los corregimientos para el caso de algunos de los antiguos entes denominados de territorios nacionales, puesto que esos corregimientos en realidad son sustitutos de los municipios que debieran ejercer alguna jurisdicción allí. La pregunta entonces sería, son viables los municipios que los sustituyan?. Con la fórmula del proyecto de ley sobre requisitos, seguramente no. Podrían explorarse otras opciones?. Tal vez sí. Como se propone adelante, el método será viabilizar municipios de otro carácter, no con las exigencias de la misma regla, uniformes funciones e igual régimen administrativo.

Frente al régimen de municipios y departamentos propios de la Ley Orgánica de Ordenamiento, la función básica de la misma es definir competencias, al igual que con los distritos, de forma que queden diferenciadas claramente de las otras potenciales entidades territoriales que se lleguen a conformar. El punto sobre competencias es el anotado atrás, en el sentido que no se confundan con obras, servicios o funciones a cargo de esas entidades. **Más bien las competencias deben ser grandes ejes que permitan a las leyes ordinarias determinar cuestiones más específicas y armónicas.** Debe renunciarse a abordar los temas sectoriales demasiado concretos en la Ley Orgánica.

Dos aspectos merecen la pena ser repensados en el proyecto respecto de los departamentos y municipios.

El primero, tiene que ver con las categorías que se proponen y la utilidad de la misma. Aunque hay que admitirlo, ya existe una tradición y un enfoque sobre tales categorías. Esas categorías tienen justificación como fundamento de competencias diferenciadas y en consecuencia de funciones, obras y servicios distinguibles según la categoría. También pueden tener utilidad respecto de políticas de concurrencia para diferenciar los montos nacionales aportados. Para el caso de los municipios las categorías se asocian hoy en día, más que nada, a la remuneración de los alcaldes.

Sin embargo, en Colombia la categorización de municipios o departamentos, en la tradición del modelo de descentralización, **no se ha utilizado para diferenciar competencias y funciones como quiera que sí ocurre en otros países, donde esas categorías tienen claramente esa connotación, e incluso se extiende a su propia organización y régimen administrativo. Es por eso que en Colombia se habla más que todo de una cláusula general de competencias.** Algunas legislaciones sectoriales han venido echando mano de las categorías existentes para establecer plazos disímiles para que asuman tal o cual función, o tratamientos distintos para un determinado tema. Lo anterior ha sido más bien caprichoso, episódico, y los patrones de la utilidad de la categorización no están del todo determinados.

Pues bien, esta sería una oportunidad única, como quiera que se trata de una ley orgánica, para sentar los principios de utilidad de la categorización e imprimirle unas señales precisas a la legislación ordinaria de la naturaleza y el alcance de sus usos. Las implicaciones sobre los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales serían determinantes, para dar un giro en la materia. Hay que reconocer que ésta sería una limitante, sobre todo por el arraigo constitucional de la definición del sistema actual, en donde el situado

fiscal y las participaciones en ingresos corrientes de la Nación son determinantes y otros sistemas como la cofinanciación, además de su desprestigio, colapsaron con la crisis fiscal.

Pertinentes también al tema de la categorización, están los criterios escogidos para determinar la misma. La utilidad de tales criterios debe evaluarse en función de las consecuencias que se quiere derivar de la misma categorización. En ese sentido, si se trata de responsabilidades distintas, seguramente podrá primar el criterio fiscal, aunque éste podría definirse en términos de unos criterios que permitieran idear indicadores simples. En éste sentido es entendible que las competencias no podrán establecerse sin recursos, aunque más que todo el punto hay que enfocarlo referido a servicios, obras o funciones a cargo. Pero por ejemplo, si esa categorización se diseña para derivar de ella criterios de equidad, seguramente habrá de considerar otros elementos o variables complementarios (Pobreza relativa, número de pobres, etc). Una categorización basada en población y en un per cápita de ingresos corrientes podría combinadamente derivar regímenes administrativos que hagan viables la financiación del gasto, en vez de enfatizar en que el municipio que no cumpla, o el departamento que no cumpla ciertos requisitos se extinga. En ese sentido la Ley Orgánica podría dar línea y orientación a la legislación ordinaria. Muchos municipios se han vuelto excesivamente costosos por cuanto todos sin excepción deben contar con un ente deportivo, de salud, de educación, etc.

Por cierto, que en relación con éste punto, sería indispensable reconsiderar la utilidad práctica y la viabilidad política de contemplar y hasta ordenar extinguir entidades territoriales. Un caso interesante de analizar es el de los departamentos. Pero en el caso de los municipios la visión del ordenamiento territorial debería enfatizar su presencia y permanencia y establecer las estrategias para que localidades o comunidades pequeñas con un régimen administrativo muy simple y con exigencias de gasto y competencias diferenciales básicas, fueran en efecto viables. Ello introduciría una verdadera revolución en la concepción del ordenamiento, sin renunciar a la concepción constitucional de tomar al municipio como la entidad fundamental y a la comunidad de atender sus necesidades de gobierno y garantizar la presencia de una gestión colectiva mediante la presencia de una instancia de Estado.

El segundo aspecto, dice relación a los ajustes subsecuentes de la legislación ordinaria, como consecuencia de la definición de competencias en la ley orgánica. Es enteramente razonable realizar un ajuste y revisión de esa legislación para hacerla armónica, tomando la visión territorializada de las competencias de cada nivel, abriéndole espacio a los nuevos entes si es que lo tienen y profundizando en la política de descentralización. Para ello, el camino más abierto y expedito será el solicitar unas facultades extraordinarias sobre el particular que al ser ejercidas permitan la integración de un modelo intersectorial de amplio espectro.

En cuanto a las competencias de los distritos, no se encuentra razón para que ejerzan las mismas de los departamentos solamente en temas de educación y salud, puesto que los distritos deberían ejercer funciones inherentes a los departamentos en la mayor parte de los temas que a ellos corresponden. De no ser así, habría que considerar que el proyecto retrotrae a los distritos actuales a un sistema más desfavorable. ¿Con qué fundamento?

La posibilidad de determinar para los distritos distintas categorías para el ejercicio de sus competencias y capacidades de gestión parece menos razonable que la de establecer categorías a los departamentos o municipios, puesto que los requisitos mínimos de creación son lo suficientemente exigentes como para considerar diferenciarlos y complejizar innecesariamente su régimen administrativo.

En cuanto a las entidades territoriales indígenas, sus competencias y organización, vale la pena señalar los siguientes aspectos:

La asimilación de la entidad territorial indígena a los municipios, deja sin definir la situación en la cual la población indígena es mayoritaria en un departamento, caso en el cual debería transformarse aquél en una entidad territorial indígena en su integridad. Por otra parte, en caso de que ello no sea viable, las

consecuencias de asimilación frente al departamento deberían especificarse mejor, en cuanto a qué aspectos, máxime si el efecto práctico de asimilación se predica únicamente, en otro apartado del texto del proyecto, a las participaciones de inversión social. Recuérdese que los Gobernadores por ejemplo, ejercen tutela sobre los actos de los municipios, establecen controles sobre los programas de inversión social, ejercen funciones de subsidiariedad frente a los servicios locales, etc. Probablemente algunos de estos elementos puedan colisionar con la autonomía de los territorios indígenas, cuya precisión debería justamente aclarar el proyecto de ley.

No es clara la situación en la cual el territorio indígena se desmembra de un municipio, puesto que la suerte de éste territorio que ha sido objeto de la desmembración queda indeterminada.

La asimilación de un territorio indígena a un municipio para los solos efectos de las participaciones en ingresos corrientes de la nación no es suficiente, puesto que si bien es cierto los territorios indígenas tienen competencias y funciones muy particulares, de cuya necesidad de ejercerlas deriva su razón de ser, también es cierto que deberían ejercer las propias de un municipio para garantizar un sistema de administración coherente en la atención de las necesidades de la población que integra el territorio.

Parece adecuado confiar a una ley ordinaria el desarrollo de los principios rectores del ordenamiento del territorio indígena, a la vez que el plazo de excepción a partir del cual el Gobierno Nacional deberá hacerlo en remplazo de aquél por una sola vez. Sin embargo, es necesario advertir, que el último aspecto de ese enfoque fue el que asumió el Constituyente del 91 con algunas materias, *pero en ejercicio de su función constituyente*. Es dudoso que ésta perspectiva pueda tener solidez jurídica cuando es una Ley Orgánica quien lo determina. Para un camino más sólido podría acudir al expediente de solicitud de facultades extraordinarias.

En cuanto a las provincias y su conceptualización parecen adecuadas y bien concebidas al espíritu del Constituyente. El requisito de existencia continua como División Territorial, no obstante, podría ser más generoso para incorporar la tradición de existencia de ciertas provincias soportadas en actos ya existentes de las Asambleas Departamentales.

Queda una ambigüedad que es necesario resaltar sobre la naturaleza político administrativa de la provincia, que vale la pena profundizar. En su definición la provincia es de raigambre municipalista puesto que al alcanzar el estatus de entidad territorial son los municipios los que la integran *por la comunidad de sus características socio-económicas y objetivos, y precisamente para lograr más eficientemente el cumplimiento de los mismos*.

No obstante, al otro lado, sus funciones emanan de la voluntad del departamento, en calidad de división territorial de éste (Seguramente mal usado el término división en la acepción rigurosa del proyecto, puesto que deja de serlo en la medida en que es entidad territorial), amén de las que le establezcan las leyes ordinarias. El párrafo aclara que el departamento puede servirse seguramente de ella para dejar de hacer cosas suyas que en principio debe ejercer. Es de esperar que las dos cosas pudieran compatibilizarse, pero la definición de la provincia debería revisarse a la luz de éstos elementos. Cuando se examina el Capítulo de las provincias Administrativas y de Planificación, en él existen los elementos que no existen en el de la provincia como entidad territorial. Bien podría extenderse esa filosofía al concepto de provincia como entidad territorial y salvar la connotación que se le ha señalado.

En cuanto a las regiones de planificación como entidades territoriales, las dudas surgen también desde sus requisitos de creación. Uno de ellos, el haber sido región administrativa y de planificación, si se refiere a los CORPES en extinción, debería precisarse, caso en el cual, las funciones que a ellos se asignaron se retomarían como parte de sus funciones básicas. De no ser así, el reloj del tiempo sería muy distinto para medir este requisito. Aclarado en el capítulo pertinente de las Divisiones Territoriales, el reloj marcaría desde cero, pues se contaría desde la celebración de un convenio interadministrativo, sin historia previa, cuando siempre se

entendió que los CORPES podrían ser base de las regiones territoriales. Al menos ello convendría a alguna o algunas regiones y facilitaría la conformación del ente territorial.

El requisito del plan estratégico no debería serlo tal. En las competencias sería necesario colocarlo, pero como requisito se adelantaría a lo que serían las funciones ordinarias de la región. Esta ha de conformarse primero y luego aprobar planes estratégicos que serían mutables, según las necesidades cambiantes de la región misma. De lo contrario, se trataría de un *a priori* que haría imposible su conformación, y además después de conformada introduciría un elemento de rigidez innecesario.

Por otra parte, en el ejercicio de sus funciones se propone que ejerzan las que la Nación les delegue. Pero considérese que las funciones emanan de la Ley. Esta debería asignarle las funciones específicas que convengan, sin perjuicio de futuras delegaciones por parte de la Nación, eso sí, sobre la base que la Ley Orgánica proponga unos principios rectores de sus competencias, en éste caso, y en contraste con lo que se afirmó en éste documento con respecto a municipios y departamentos, en forma más específica, sin que llegue a bajarse tanto que se termine hablando de funciones, obras o servicios.

III. SISTEMA INSTITUCIONAL Y FINANCIACIÓN

El enfoque de la Ley para establecer un Sistema Institucional del ordenamiento territorial es fundamental. El corazón de ese sistema, por su permanencia, será sin duda la Comisión de Ordenamiento Territorial. Esta debería fortalecerse en su composición y de ser posible, determinarles unas calidades.

El Consejo está pensado desde la perspectiva sectorial en buena medida. Ello es legítimo si el tema del ordenamiento territorial enfatiza en las competencias, funciones, obras y servicios, como queda claro que tiene que considerarlo. Pero al fin y al cabo éstos temas emanarán de las propias funciones del Ministerio del Interior actual y de su Consejo de Descentralización. De no ser así habría que reevaluar esos roles institucionales. Lo que se esperaría de un Consejo de Ordenamiento Territorial en una perspectiva muy concreta, dado que tratará es de los temas de ordenamiento del territorio, fundamentalmente, es un conjunto de entes especializados en ese tema, además de las representaciones territoriales y de sus divisiones, las que parecen adecuadas, no necesariamente proporcionadas. Los centros académicos, por ejemplo podrían tener un papel fundamental que cumplir. ¿Qué pasa con las Corporaciones Regionales?. No sería determinante fortalecer la presencia de delegados directos del Presidente especialistas en el tema, en vez de doblar el papel de los Ministros sectoriales, eso sí, considerando que ellos puedan intervenir cuando sean requeridos para conceptuar sobre la articulación de sus sectores a los territorios?

El otro elemento es la funcionalidad de un órgano de semejante composición. Cabe por lo menos la duda de poderlo reunir. Y de que una vez reunido su agenda sea eficaz. La periodicidad de sus reuniones seguramente va a ser muy exigente. Etc.

Pragmáticamente se demanda un órgano más académico, especializado, funcional y centrado en los temas de ordenamiento, que permita a sus miembros compatibilizar fácilmente su quehacer institucional con los temas del Consejo, y que detrás de ellos tengan los soportes para responder a las exigencias del mismo. Obviamente el Gobierno Central debe tener una importante presencia, pero además del Ministro del Interior y del DNP, podría considerarse otra composición con análoga importancia, pero más centrada en el tema. Una Consejería Presidencial, una representación de la Cancillería para los temas fronterizos, unos delegados del Presidente de la República, entre otros.

Resulta de interés también discutir los instrumentos institucionales como las áreas de desarrollo territorial, el plan estratégico, los convenio plan, el Fondo de compensación, principalmente.

Por su novedad y enfoque parecen la mayoría de ellos bien pensados, aunque podría dárseles un mayor desarrollo y precisar algunos criterios para su mejor eficacia y operatividad. El que mayor comentarios tendría es el Fondo de Compensación. Este tema debería omitirse y tratarse en simultánea con la revisión del sistema de relaciones financieras intergubernamentales, lo que exigiría un paquete completo, desde un Acto Legislativo, hasta una previsión de los desarrollos rectores de las relaciones financieras intergubernamentales, en el ámbito de la Ley Orgánica, para llegar a la legislación ordinaria, lo que implicaría una reformulación de la Ley 60 de 1993, actualmente vigente.

Hay que hacer un esfuerzo para que todos estos componentes coincidan. Sería una buena oportunidad, así fuera al nivel de principios rectores para que el sistema de relaciones financieras intergubernamentales quedara bien articulado a la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial. Igual podría pensarse en establecer unos criterios básicos de las competencias fiscales y tributarias para los distintos niveles que la deben ejercer. Esto ayudaría a darle más coherencia y realidad al proyecto en su conjunto. Principios tácitos que inspiraron la ley de racionalización de los fiscos territoriales, podrían retomarse aquí de ser conducentes, por ejemplo. Recuérdese la importancia de la Ley Orgánica, como marco de referencia para toda la legislación ordinaria que en adelante toque los temas del ordenamiento territorial.

7. RELATORIAS DE LOS FOROS REGIONALES SOBRE LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Por: Sergio Bustamante Pérez –Consultor DNP

7.1. RELATORÍA DEL PRIMER FORO REGIONAL SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, REALIZADO EN EL RECINTO DE QUIRAMA, EN MAYO 26 DE 2000.

Presentación.

El día 26 de mayo de 2000, se realizó en El Recinto de Quirama, situado en El Carmen de Viboral, Antioquia, el primer Foro Regional de discusión del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Luego de la instalación del evento se procedió a desarrollar el orden del día previsto. En la primera parte de la reunión se realizaron las ponencias centrales, así: proyecto de Ley “por el cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial”, iniciativa de la “Comisión Interinstitucional de Ordenamiento Territorial” creada en el marco del actual Plan Nacional de Desarrollo; proyecto de Ley número 128 de 1999, “por el cual se dictan normas orgánicas de Ordenamiento Territorial”, iniciativa legislativa del Senador Juan Martín Caicedo Ferrer; anteproyecto de Constitución Federal para Colombia, iniciativa del Colegio de Altos Estudios de Quirama.

Posteriormente, se inició la presentación de 10 ponencias de origen regional, las cuales hicieron referencia a distintos aspectos contenidos en el articulado de la iniciativa de la “Comisión Interinstitucional”. Finalizadas tales ponencias, se ofreció la palabra a los asistentes, quienes hicieron preguntas y comentarios, para terminar con la lectura de un mensaje del Señor Ministro del Interior, Dr. Humberto de la Calle Lombana. En lo que sigue se hará un relato de lo debatido en la reunión, destacando los aspectos más importantes de las distintas exposiciones, en especial aquellos que contribuyen a la discusión del proyecto de LOOT.

1. Algunas consideraciones de importancia realizadas en el acto de Instalación.

Luego de los saludos de rigor, el Senador Juan Manuel Ospina R., Presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, hizo algunas reflexiones acerca de la importancia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Señaló que una de las razones que explican porque ese mandato de la Constitución no se ha podido llevar a feliz termino es, precisamente, que nunca trascendió los círculos oficiales y políticos. “El tema necesita un amplio debate...., ser presentado, discutido, enriquecido con las opiniones, los conceptos, los análisis, las inquietudes de personas y entidades que a lo largo y ancho del país creen en su importancia y están dispuestos hacer aportes”.

Llamó la atención sobre la necesidad de abordarlo con una visión moderna, que vaya más allá del simple debate sobre las divisiones político-administrativas, que presente el Ordenamiento Territorial (OT) no solamente como un tema de interés del Estado sino como un asunto que concierne a la ciudadanía, que permita abrirle espacios a una relegitimación institucional de abajo hacia arriba, que valore el sentido de pertenencia regional y que busque un desarrollo equilibrado entre las regiones.

En tal sentido, consideró que estamos frente a la posibilidad de definir con claridad el papel del nivel intermedio. “Yo soy de los que piensa que nuestra descentralización ha estado excesivamente marcada por un

sesgo municipalista, que hemos dejado de lado la dimensión intermedia, llámese departamento o región, que es donde se desarrolla la mesopolítica, espacio fundamental para la planeación, para la concertación entre lo público y lo privado, para lograr una presencia efectiva del Estado en todo el territorio”.

Posteriormente, el Representante Rubén Darío Quintero A., Presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, afirmó que no era casual que se hubiera escogido esta zona de Antioquía para hacer el primer gran foro sobre la LOOT, “porque en el último año se han realizado en esta región 4 foros” y porque de Quirama surgió la propuesta de Constitución Federal. A continuación hizo algunos comentarios, entre los que se destacan los siguientes: “yo creo que la mayoría de las personas están confundiendo el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la LOOT”.

Se preguntó si se justifica hablar de regiones y de provincias cuando los municipios y departamentos cada vez más carecen de recursos y de transferencias, mientras aumentan sus obligaciones. Expresó sus preocupaciones por los proyectos de ley que cursan en el Congreso de la República, que “tienen un tinte exclusivamente centralista” (la reforma tributaria territorial y el proyecto de acto legislativo, que modifica el régimen de las transferencias). Finalmente, “quería decirles que aquí hay la primera esencia de lo que podría ser la Provincia” y destacó el papel de las Asociaciones de Municipios. Para terminar, se preguntó “para qué hablamos de OT si de pronto no sabemos en que va el proceso de paz y uno de sus componentes es el territorial”.

2. Aspectos destacados de las ponencias centrales.

La primera ponencia estuvo a cargo del Dr. Oswaldo Porras V., Jefe de la Unidad de Desarrollo Territorial del DNP. El Dr. Porras V.. Empezó precisando que el proyecto que iba a presentar era el resultado del trabajo de la “Comisión Intersectorial de OT”. A continuación precisó que la LOOT es una de las cuatro leyes más importantes que establece la Constitución Nacional. Señaló que dicha ley debía haber sido la primera norma aprobada luego de la expedición de la Constitución, que los proyectos de LOOT que se presentaron desde entonces (siete en total) no prosperaron porque no estuvieron precedidos de un consenso nacional, logrado con base en unos debates regionales y que la ausencia de este marco general permitió que proliferaran normas de diferente alcance y, en ocasiones, contradictorias sobre dicho tema.

Para responder a la pregunta de porqué es necesaria una LOOT, señaló los siguientes aspectos: Colombia tiene una división político-administrativa rígida e inadecuada, que no facilita el desarrollo endógeno ni permite su adecuación al proceso cambiante de las dinámicas regionales; dicha división no reconoce que somos un país de regiones, territorialmente heterogéneo, con diversas instituciones y realidades culturales; al proceso de descentralización le hace falta un enfoque territorial integral.

Explicó porqué el OT debe ser una política de Estado, un instrumento de planificación y gestión, un proceso de construcción colectiva de largo plazo para adecuar la organización político-administrativa, propiciar la integración regional y articular y administrar las diferentes dimensiones del desarrollo.

Respecto de la estructura del proyecto, indicó que aborda tres grandes temas: revisión y ajuste de la división político-administrativa; revisión del régimen de competencias, para eliminar la duplicidad y adecuar la distribución de funciones; creación de un sistema institucional, que asegure que la organización territorial del Estado funcione. Respecto de esto último, llamó la atención sobre la novedad que constituyen las Areas de Desarrollo Territorial, que podrían organizarse en torno a proyectos estructurantes, flexibilizando el ordenamiento vigente y abriendo la posibilidad de negociar Contratos Plan entre el gobierno central y los territorios involucrados en aquellas.

A continuación, intervino el Senador Juan Martín Caicedo F., miembro de la Comisión de OT del Senado y ponente de varias leyes relacionadas con el ordenamiento territorial, entre ellas las leyes 388 y 507. El Senador se preguntó porqué después de expedida la Constitución no se ha podido aprobar una LOOT y señaló que no tendría sentido iniciar el trámite del nuevo proyecto sin hacer una evaluación de lo que pasó con las otras iniciativas. Al respecto, enumeró varias razones:

- la ausencia de partidos, de un norte ideológico que permita definir el tipo de Estado que queremos. Aclarada esta cuestión es posible precisar el ordenamiento que va a servir para mejorar la calidad de vida de los colombianos;
- para los anteriores proyectos la prioridad era la creación de nuevas entidades territoriales (regiones), sin aclarar previamente el asunto de la distribución de competencias y responsabilidades, sin resolver los problemas institucionales y fiscales de los Departamentos;
- la falta de un análisis del impacto macroeconómico de la LOOT, la ausencia de coherencia al interior del gobierno para defender el proyecto, los vicios de inconstitucionalidad que tenían (Asambleas Regionales que iban a cobrar impuestos, ningún sistema de control fiscal, entre otros) y el hecho protuberante de que no resolvían el problema de la financiación de las regiones, esto en un contexto de crisis fiscal;
- insistió en la necesidad de abocar la discusión sobre los departamentos, resolver cuáles deben ser sus funciones y con qué recursos contarán antes de avanzar en lo concerniente a las regiones, que en la Constitución dice que son la suma de departamentos.

Finalmente, llamó la atención sobre la inconveniencia de haber acabado los Corpes, que consideraba una instancia, un puente que servía para integrar los departamentos, para impulsar proyectos de desarrollo y que tenían unas bases de datos muy valiosas que se están perdiendo.

La última intervención del primer bloque, estuvo a cargo del Dr. Hernando Escobar, miembro del Grupo de Estudios Constitucionales de Quirama. El Dr. Escobar señaló que el problema comienza con la Constitución de 1991, que no adoptó claramente una forma de Estado. Según él, el artículo primero, que dice que Colombia es una República unitaria con autonomía, constituye un híbrido conceptual. La segunda parte del problema, continúa, es que se confió a la LOOT la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales y “el trámite dado al interior del Congreso ha impedido intencional o negligentemente desarrollar el tema”. A continuación, procedió a criticar el nuevo proyecto respecto del que dijo que “la idea es que haya un gran proceso de reforma pero para que no exista”.

Luego de hacer algunos comentarios de carácter histórico, se preguntó por la autonomía, “cuál, qué tanta”?. Con base en un análisis comparado de la nueva y la anterior Constitución, señaló que “el legislador no ha dicho absolutamente nada”, que la “Constitución de 1991 no expidió un estatuto tributario a las entidades territoriales” por lo que siguió rigiendo la de 1886, o sea que “la idea había sido expedir la Constitución del 91 pero aplicar la de 1886, ...que no ha dejado de existir”. Volviendo sobre la propuesta de la “Comisión Interinstitucional”, aseguró que al hablar de los principios y normas generales para el OT “incluye en la definición lo definido” y “esquiva la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales”.

Continuando con un acentuado tono crítico, cuestionó las afirmaciones de que el OT es una política de estado, un instrumento de planificación y de gestión, de lo que dice que “es notoriamente falso, ... puesto que el objeto y la finalidad del OT es la división de competencias entre la nación y las entidades territoriales”, lo que lo llevó a la conclusión de que se trata de “conceptos ajenos a lo que la Constitución ordena ... (y) son la prueba plena de que el gobierno no tiene ninguna intención de que exista distribución de competencias”.

Sobre este último aspecto, cuestiona el principio de gradualidad, que dice que la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales se efectuará de forma progresiva y flexible, al afirmar que “no sabe uno cuantos milenios pueda significar, que intención sería pueda contener”, porque si la discusión de la LOOT “lleva nueve años pueden quedarse otros treinta en el proceso de gradualidad, ...o sea que la distribución de competencias no existe”. Concluye el expositor que lo propuesto aquí (en el proyecto de LOOT) “es absolutamente abstracto, absolutamente perjudicial”.

Todas las aseveraciones anteriores le sirven de fundamento para justificar la propuesta de Quirama, “que es el resultado de haber participado en cerca de cuatro proyectos de LOOT, más o menos escritos como este, con toda clase de eufemismos, de ambigüedades, con la intención de que no haya distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, ...hasta llegar a la convicción de que es necesario reformar la Constitución”. “Nosotros creemos que hay que decir claramente que si lo que queremos es que haya autonomía de las entidades territoriales, entonces lo que hay que adoptar es un régimen federal, ese es el nombre que eso tiene en la ciencia política”.

3. Principales observaciones de los ponentes regionales pertinentes para la discusión del proyecto de LOOT.

La primera intervención estuvo a cargo del Dr. William Gallego H., representante del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia. El expositor empezó llamando la atención sobre “la incoherencia entre los postulados de la exposición de motivos y el articulado del proyecto de ley. Mientras en la primera se considera el OT en un sentido más integral, en el segundo se enfatiza en aspectos meramente político-administrativos”. Destacó a continuación los elementos positivos y las debilidades del proyecto, para terminar con una propuesta que apunta a enriquecerlo o modificarlo. Veamos:

- Respecto de lo primero, reconoció el esfuerzo de la Comisión Interinstitucional, el hecho de que se reivindique la planificación del desarrollo a largo plazo, el carácter integral y de proyecto colectivo que se le da al OT y el que se entienda como un proceso gradual de maduración y construcción progresiva del territorio. En general, reconoció el espíritu innovador del proyecto de ley, “pero hay que señalar que presenta notorias falencias y vacíos que, sumados al momento de crisis que está atravesando el país, genera enormes dudas sobre su viabilidad”.

- A continuación, destacó como puntos débiles los siguientes: se concentra en desarrollar las figuras consagradas en la carta política de 1991, permitiendo la proliferación de entidades y divisiones territoriales difíciles de armonizar entre si y con la nación, lo cual complejiza el normal desarrollo de las labores administrativas del Estado y en particular el manejo del territorio; la flexibilización de los requisitos para la creación de nuevas entidades territoriales puede agudizar la crisis fiscal; la ley no debe ser un estatuto extenso pero debe señalar los criterios para la distribución de competencias y clarificar las de cada nivel territorial, así como el origen de los recursos para asumirlas. Este es uno de los mayores vacíos del proyecto, afirmó; el contenido del proyecto es esencialmente centralista, específicamente en lo referente a la toma de decisiones (excesivo poder del CSOT); el proyecto se enfoca hacia los departamentos sin plantear soluciones para el nivel nacional o para los municipios; no incorpora la comprensión cabal de los conflictos que están en la base de la actual crisis de la gobernabilidad política y territorial; aunque establece categorías de departamentos no diferencia las capacidades administrativas de los mismos.

- Finalmente, con el propósito de aportar a la discusión, propuso los siguientes criterios: la LOOT debe ser construida de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, involucrando a todos los actores sociales, reconociendo la realidad territorial y la forma como dichos actores entienden y se apropian de su territorio; el pilar fundamental de la LOOT debe ser fortalecer la autonomía territorial sin ir en desmedro de la unidad nacional; el OT debe pensarse en el contexto de un proyecto futuro de país. En este sentido, es necesario avanzar hacia un proyecto prospectivo nacional, que incorpore la territorialidad e integre dinámicamente las

diferentes dimensiones del desarrollo; dicho proyecto de largo plazo deberá concebirse en el marco de un Sistema Nacional de Planificación que establezca claras y precisas relaciones entre los diferentes procesos de planificación; dado que con la globalización el Estado nación tiende a perder importancia frente a las regiones, el OT necesariamente debe otorgar mayores niveles de autonomía a las entidades territoriales, para permitir que se adapten a las dinámicas derivadas de dicho proceso; lo ideal y factible para el país sería una estructura territorial más simple, basada en tres niveles, el nacional, el intermedio y el local. De lo anterior se infiere que no conviene crear nuevas figuras sino de repensar las actuales, haciendo los ajustes necesarios; como el territorio cambia constantemente la LOOT debe reconocer este hecho, flexibilizando los procesos requeridos para hacer los ajustes que consideren necesarios los grupos sociales que lo habitan; la LOOT deberá aprovecharse para clarificar la confusión e incoherencia que hoy caracteriza la asignación de competencias, de funciones y los recursos correspondientes.

La segunda intervención estuvo a cargo del Dr. José Luis Duque P. y la Dra. María Consuelo Montoya G., representantes del Grupo de Estudios Territoriales del Oriente (GESTO), que ha venido trabajando hace dos años sobre el tema, con énfasis en lo municipal y lo provincial. Dice el Dr. Duque que si bien la Constitución de 1991 trata el tema de la provincia, no es clara la concepción de la misma. Llama la atención sobre el hecho de que ellos tuvieron la oportunidad de hacer parte de la Comisión Interinstitucional, pero “que lo que defendieron ya fue recortado” y menciona explícitamente el asunto de la autonomía de las entidades territoriales. Igualmente, afirma que “creemos que ese espacio de concertación tuvo que haber sido respetado”.

Afirma, también, que se habla mucho de OT pero que se desconoce que muchos actores “están ordenando espacios y territorios”. También, señala que no se reconoce lo que está pasando en los 900 municipios rurales del país y que para hablar de OT “hay que empezar por lo simple”. Por eso, “Gesto” propone tener en cuenta los graves problemas existentes en las relaciones centro-periferia y campo-ciudad, especialmente en lo relativo al desarrollo rural, “un elemento fundamental para la discusión sobre el OT”. Cuestiona el hecho de que en “en todas las propuestas de LOOT se deja entrever que las regiones más lejana.... son menores de edad, ... sin capacidad autónoma de desarrollar los proyectos estructurantes que tienen que ver con el OT”, lo que lo lleva a concluir que “la nueva ley tiene un matiz centralista fuerte e intenso”.

En síntesis, postula que para poder hacer un verdadero OT “se debe empezar desde la base, desde el municipio y la provincia, ... a través de un proceso de concertación”. Finalmente, destaca la importancia de la educación, de la necesidad de unos procesos pedagógicos que ayuden a entender el significado de la organización social y de la participación en la recomposición del Estado y en el OT, para superar la concepción centralista del desarrollo y de la organización territorial del país. “Si no lo hacemos seguiremos en ese sistema de desigualdades territoriales y sociales” que nos caracteriza.

A continuación, intervino la Dra. Montoya G., también en representación de “Gesto”, para insistir en la importancia de las provincias, introducidas por la Constitución pero “evadidas en todos los proyectos de LOOT, a excepción del actual”. Afirmó que las entidades fundamentales son el municipio y la provincia y que ahí es donde se debe resolver el asunto de la autonomía. Luego de hacer una recapitulación histórica, concluyó que “por más de 200 años el único que ha permanecido es el municipio”.

Continuando con su defensa del municipio, afirma que estos son los únicos que pueden darle viabilidad al Estado. “Nos preocupan fundamentalmente los municipios y las provincias, porque son la concreción de las fuerzas de mercado, la fuente de abastecimiento del mundo urbano, la posibilidad de establecer un contacto directo entre el ciudadano y la realidad...”. Expresa que la provincia es la “microregión base del desarrollo competitivo y sostenible, con identidad cultural”. En consecuencia, “necesitamos una construcción ascendente de la unidad nacional”.

A continuación, intervino el Dr. Luis Fernando Arbeláez, del Grupo UR. Luego de proponer una definición del OT, destacó que el proyecto de ley recoge lo fundamental de lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de que el OT será el eje central de la estrategia de profundización de la descentralización. Sin embargo, señaló el contraste entre lo que dice el Plan respecto de las ciudades y regiones (“identificará las ciudades y sus regiones con mayor capacidad de aporte a los objetivos nacionales para fortalecerlas como plataformas productivas, etc.”) y el hecho de que no aparezcan claramente en la LOOT. Señaló que “no podemos considerar los territorios ajenos a las centralidades y a las funciones que ellas realizar dentro de ese territorio”.

Se refirió, también, al ajuste en la división político-administrativa y recordó que la Exposición de Motivos dice que se “considera necesaria una revisión integral del tipo de entidades territoriales, sus características, número, interrelaciones y viabilidad financiera y política” y preguntó si la LOOT recoge los postulados señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y aquellos señalados en la exposición de Motivos. Al respecto, llamó la atención sobre la ambigüedad con la que es tratado el departamento (al establecer las entidades fundamentales excluye al departamento) y cuestionó la forma como se aborda el asunto de los límites. Finalmente, insistió en la importancia de las ciudades, de los sistemas urbanos, que en torno a los cuales se organizan las regiones. “Necesitamos, entonces, una malla de ciudades que le de orden al país, dentro del marco natural y cultural. En otras palabras, es necesario apuntar a una red urbana en el contexto de una política de OT y este aspecto no ha sido mencionado”. Recordó que quienes hablaron con anterioridad insistieron en que el OT debe resolver la relaciones entre centro y periferia, entre ruralidad y urbanización. “Yo creo que este problema debe ser tratado con mas profundidad”.

La siguiente intervención estuvo a cargo de la Dra. María Clara Echeverría R., de la Universidad Nacional. La expositora empezó cuestionando el concepto de homogeneidad: “hay que tratar de romper con la idea de que el territorio es aquello que es homogéneo. Por el contrario, en el coexisten simultáneamente múltiples procesos, que son incluso contradictorios. Se configura desde su heterogeneidad y en ella se generan lazos vinculantes”. Luego, hizo un rápido recorrido sobre algunas de las miradas tradicionales del OT.: la funcional, la urbanística y la ambiental, que lo consideran como un objeto que hay que organiza; la sociopolítica, que radica en la historia y en las prácticas sociales; la relacional, que asocia al espacio socialmente construido.

Hizo alusión, a continuación, a unas dinámicas territoriales que sería necesario tener en cuenta en el proyecto de LOOT y “que no están de manera explícita en las formulaciones del articulado”: la conflictividad como constituyente del territorio; la metropolización y los sistemas urbanos; la dualidad urbano-rural; los sistemas socioculturales intraregionales que se están gestando; la globalización y los ordenamientos transnacionales.

Más adelante, propuso como principios orientadores del OT los siguientes: establecer unas reglas de juego, unos procedimientos, para adecuar la organización político-administrativa a las permanentes transformaciones del territorio; evitar prácticas oportunistas de los poderes particulares corruptos y clienterales; romper con la perpetuación de los poderes hegemónicos locales y regionales (“hablamos del territorio pero no hablamos del poder que se ejerce en el”); asumir los conflictos como constitutivos del territorio; en vez de divisiones territoriales hablar de integraciones territoriales. Es decir construir una cultura integradora por oposición a la divisionista y excluyente que hoy prevalece.

Finalmente, afirmó que el proyecto de ley, que “es demasiado complicado para un ciudadano común y corriente”, tiene un problema relacionado con la proliferación de entidades territoriales sin que se “establezca ningún tipo de elemento vinculante entre ellas”. También, cuestionó que se pretenda hacer desaparecer los municipios que conformen un distrito, “algo grave para mí, con eso no concilio”, porque significa “la pérdida del nivel de la democracia fundamental, donde el Estado tiene rostro y la ciudadanía también”. En el mismo sentido, cuestionó los criterios de clasificación y las categorías de las entidades territoriales, algo que le

parece un retroceso. “Otra cosa es que caractericemos los municipios por sus cualidades, en términos de sus dinámicas reales internas”.

Luego, la Dra. Lidia de Benito tomó la palabra para hacer dos breves comentarios. Empezó señalando que es necesario partir de una reflexión acerca de la dirección que quiere imprimírsele al país, sobre el tipo de desarrollo que nos interesa, sobre la forma a través de la cual se logrará hacer prevalecer el interés general sobre los particulares. Afirmó que estas reflexiones deben hacerse en el contexto del proceso de globalización, que modifica la percepción y el manejo de la territorialidad. Llamó la atención sobre la creación de “regiones virtuales o territorios virtuales, que nada tienen que ver con la instancia municipal ni con la departamental ni con la unidad territorial o con la continuidad espacial”. Es decir, cuestionó el principio de la contigüidad. Finalmente, se preguntó por la forma como se iba a resolver el problema de la integración de los POTs y la relación de estos con los temas regionales.

A continuación, intervino el Dr. Hugo López C., Director del CIDE, quien expuso las siguientes tesis, con base en trabajos recientes de la entidad que dirige: “el esquema de descentralización que traemos es inviable”; “el proyecto de ley sobre transferencias y la LOOT van por lados diferentes pero que se refiere al mismo tema”. Recordó que “en los países desarrollados el crecimiento ha elevado, en todos los puntos del territorio, el ingreso percapita y disminuido todas las desigualdades... No ha pasado lo mismo entre nosotros. (Aquí) han disminuido las desigualdades interpersonales pero se han acentuado las regionales, ... coincidiendo con el proceso de descentralización. La brecha sigue ampliándose”, concluyó y señaló algunas razones.

Luego, recordó un estudio que examina las causas determinantes del desarrollo antioqueño entre el 60 y el 95, en el cual se encontró que la inversión en factores fijos permite un desarrollo sustentable. “Es bueno que un municipio pobre invierta en la educación y salud de sus gentes, eso les abre posibilidades futuras, generalmente en otros sitios, (pero solo) financiando la inversión en factores fijos y promoviendo el desarrollo local esos municipios podrían salir de la pobreza”.

El expositor hizo una defensa del proyecto legislativo que pretende reformar las transferencias, del que dijo que era una “reforma interesante... porque elimina las fluctuaciones en estas, obliga a la nación a sostener el flujo de recursos real, importante y seguro a los municipios y obliga a estos a racionalizar el costo en educación y salud”. Señaló, también, que tal modificación podría liberar recursos para recuperar la inversión en capital fijo. Sin embargo, insistió en que el proyecto de LOOT va por otro lado, indicando que “cuando uno tiene dos proyectos, uno económico que determina los recursos y otro que determina las competencias, es muy difícil optimizar”.

Para terminar, expresó sus preocupaciones por la propuesta de crear un fondo de compensación territorial adicional, que consideró “más de lo mismo”. “No será mejor prever un fondo de financiación para infraestructura”, se preguntó. También, por el hecho de que “la autonomía fiscal y la viabilidad no se logran con retórica sino con buenos incentivos” y este proyecto podría conducir a que fuera necesario eliminar a casi todos los municipios (se refiere a las exigencias para crearlos o suprimirlos). Concluyó afirmando que es fundamental “identificar los factores que verdaderamente contribuyen al crecimiento y centrar la atención en ellos”.

La siguiente exposición estuvo a cargo de la Dra. Clara Teresa Bravo, de la ESAP, quien presentó los resultados de un estudio sobre el impacto de la descentralización en los municipios de Antioquia (51 de las subregiones suroeste, oriente y Urabá). Destacó, a grandes rasgos, unos avances muy importantes en lo fiscal, en lo administrativo y en el desarrollo sectorial (esfuerzo fiscal propio, capacidad de inversión, asignación eficiente del gasto), situación que no se presenta en el ámbito político. Respecto de esto, señaló que constataron pérdida de respaldo a la elección popular de alcaldes, disminución de la votación y escasa utilización de los mecanismos de participación ciudadana.

Con base en un “indicador de avance de la descentralización” encontraron que la gobernabilidad, en estas subregiones, ha estado sustentada mas en la capacidad de inversión de los municipios que en la misma participación de la ciudadanía. Tras advertir que se trataba de “unos resultados muy gruesos”, destacó las siguientes conclusiones: el modelo de descentralización no reconoce la diversidad, lo que se ha convertido en un obstáculo para superar los desequilibrios regionales; el proceso descentralista ha permeado a todos los municipios en diferente nivel, pero sin alcanzar la madurez que garantice la sostenibilidad; el nivel nacional duplica las acciones, entorpeciendo y obstaculizando la toma de decisiones en el ámbito local; el apoyo brindado desde el nivel central ha sido débil.

La diputada Eulalia Yagarí, también hizo uso de la palabra para decir “que temas como este son muy confusos y de gran complejidad”, pero que las comunidades indígenas también los han estudiado. Afirmó que “para ellos reordenar el territorio quiere decir acomodar la tierra donde habitan los animales las plantas y los seres humanos” y recordó que en Colombia hay problemas muy graves con la tendencia de la tierra, con la tala de bosques, con la violencia social, el desempleo, la corrupción política, el alto grado de analfabetismo y la violación de los derechos humanos.

Preguntó que “a quien le van a dar las tierras más fértiles, cuando van a partir lo ríos y los mares”. Recordó que no es lo mismo un territorio sano que otro degradado e infértil y que la “grandes luchas son por la tierra”. Afirmó que “el indígena tiene una forma de mirar la vida, sobre el uso, manejo y control de la tierra que occidente no tiene y que apenas esta aprendiendo hoy con la ecología, tema que “ya nosotros manejábamos sin escribirlo en los libros”.

Exigió el cumplimiento de los tratados internacionales, de la Constitución política y leyes que favorecen los pueblos indígenas y afirmó que “los pueblos indígenas vamos a participar en la discusión desde nuestros movimientos sociales”. Finalmente, cuestionó los macroproyectos que se realizan en zonas de las comunidades indígenas sin contar con ellas, aunque dijo que “estamos a favor del desarrollo siempre y cuando ese desarrollo sea concertado con las comunidades”, porque “si el gobierno quiere desterrar con su política a los pueblos indígenas de sus territorios también les tiene que dar tierra”.

El Dr. Juan Bernardo Gálvez, de Acción Urbana, quien hizo dos breves comentarios. Afirmó que la LOOT era una excelente oportunidad para aclarar el asunto de las autonomías, porque constataba que existía un profundo vacío y muchas distorsiones en la materia. Usando como ejemplo el caso del relleno sanitario de Medellín, llamó la atención sobre los conflictos que puede generar la ausencia de criterios claros para diferenciar lo que es estrictamente municipal de lo propiamente metropolitano o regional. Se refirió, también, al conflicto generado con los POTs y la dificultad para planificar conjuntamente el ordenamiento del Valle de Aburrá, donde resultaron diez planes no siempre consistentes y coherentes entre si. A continuación, habló de las Areas Metropolitanas para afirmar que son “casi que definitivamente inoperantes”. Destacó la posibilidad creada por la LOOT de que se puedan convertir en distritos, pero señalo algunos criterios que deberían tomarse en consideración para asegurar su operatividad.

La Dra. Astrid Helena Galeano, de Integral, empezó haciendo referencia al tema ambiental, “que es el factor que incide mas directamente en el ordenamiento territorial”. Luego de hacer un análisis de los antecedentes de la división política, concluyó que el OT “es un proceso de constante cambio”. Más adelante, afirmó que “el tema ambiental ya no está circunscrito solamente a los recursos naturales ni a las cuencas hidrográficas, puesto que incluye al mismo hombre en tanto transforma la naturaleza”. Entonces, el OT debe “orientar el desarrollo del territorio en armonía con el medio ambiente”, lo que exige hacer “una revisión integral de las entidades territoriales y evaluar la sostenibilidad del sistema natural que las alberga”.

Destacó el hecho de que se entienda el OT como un proceso gradual y afirmó que “se espera que este proyecto de ley contribuya a solucionar unos problemas de fondo, tales como el desajuste en las formas de

organización político-administrativa, los conflictos por el uso del suelo, los desequilibrios regionales, las concentraciones urbanas sin planificación, las políticas que no consultan la heterogeneidad cultural de las regiones, el desconocimiento de la desigual capacidad existente en los distintos niveles de desarrollo, la cultura institucional individualista, los conflictos sociales y políticos por delimitaciones territoriales y que contribuya a lograr la paz”.

Concluyó planteando unas preguntas para orientar el debate: ¿qué tan preparados estamos los colombianos para asumir un nuevo proceso de OT?; ¿somos consientes de que los cambios culturales deben anteceder o ir a la par con los cambios legislativos?; ¿conocemos las implicaciones de un nuevo OT en el desarrollo humano sostenible?; ¿cómo generar instrumentos que faciliten la transformación y articulación de las entidades territoriales con el nivel nacional y su relación con un mundo globalizado; ¿cómo puede lograrse un proceso más armónico y participativo en la concepción, socialización, aprobación e implementación de la ley?.

Finalmente, el Dr. Elkin Velásquez, representante del Ministro del Interior, leyó una comunicación del Señor Ministro Dr. Humberto de la Calle L., en la que destacó que “desde el primer momento este gobierno tomo la decisión de sacar adelante el proyecto de LOOT”, que de acuerdo con la Constitución es “el instrumento del que se valdrá la sociedad Colombiana para la creación de un esquema de desarrollo equitativo y armónico para todo el país”. Señaló, también, que “una de nuestras mayores responsabilidades consiste en lograr que las oportunidades que ofrece la democracia y el desarrollo se extiendan a todo los rincones del territorio nacional”.

Más adelante, afirmó que “no puede olvidarse que en la actualidad contamos con muchas leyes ordinarias que reglamentan diversos asuntos territoriales”, que “nos falta una carta general de navegación que trace el modelo territorial colombiano” y que “el OT debe permitir el acceso equitativo de todos los colombianos a las oportunidades y beneficios del desarrollo, debe procurar soluciones a las desigualdades, debe poner especial énfasis en aquellas áreas que han quedado al margen del desarrollo y de las intervenciones del Estado”. Concluyó que “este foro demuestra una vez más que casi todos estamos de acuerdo en que la forma de sacar el país adelante es por medio del diálogo franco y abierto”.

4. Algunas conclusiones generales.

Al clausurar el Foro Regional, el Senador Juan Manuel Ospina R. Hizo las siguientes recapitulaciones. Es claro que “estamos trabajando sobre una realidad que es profundamente dinámica y heterogénea, que entenderla y que atraviesa la realidad misma de las regiones. Lo peor que podríamos hacer es seguir pretendiendo legislar con normas únicas para manejar realidades diversas”. Conceptuó, igualmente, que “vamos viendo que el OT tiene que ver con la división político-administrativa, pero va más allá”. Precisamente, “tenemos que ser capaces de asumirlo en toda su complejidad”.

Finalmente, hizo varios comentarios de los que destacaría los siguientes: “me parece que debemos buscar una ley de criterios fundamentales, que contenga estímulos claros no al fraccionamiento de las unidades sino a su agrupamiento y consolidación, porque la dispersión es mala para el país, en eso no nos podemos engañar.... se debe hacer atractivo que los municipios empiecen a realizar tareas conjuntas, que los departamentos hagan lo propio y esa dinámica ira configurando una organización territorial, respetuosa de las diferencias y generadora de iniciativas de integración”.

Afirmó, también, que “necesitamos trabajar más en la instancia intermedia, lo que nos va a dar luces hacia lo nacional y municipal. Creo que, en buena medida, el problema del impacto fiscal negativo de la descentralización radica en que el Estado central sigue operando de acuerdo con los mandatos de la anterior constitución y especialmente de la reforma del año 68. Y, para poder desmontarlo, necesitamos el fortalecimiento de esa instancia intermedia, cualquiera sea la forma como queramos llamarla. Ahí es donde

se realiza el grueso de las tareas de planeación, ella es el escenario de la mesopolítica y, como se ha demostrado, es absolutamente crucial para lograr un desarrollo satisfactorio”.

Solo restaría agregar que, en el Foro de Quirama, aparecieron con mucha fuerza tres ideas: la necesidad de lograr una razonable distribución de competencias, respetando el principio constitucional que dice que no deben asignarse competencias sin los recursos correspondientes. Al respecto, hubo cierto consenso entre los expositores en el sentido de que este es uno de los mayores vacíos del proyecto; la necesidad de rescatar y fortalecer el nivel intermedio. Aquí las opiniones estuvieron más dispersas porque mientras unos tomaban abiertamente partido por el departamento, otros se inclinaron por las provincias y las regiones; con la notable excepción del vocero de Quirama, los participantes coincidieron en que se podría lograr un avance razonable en materia de OT en el marco de la Constitución vigente.

7.2. RELATORÍA DEL SEGUNDO FORO REGIONAL SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, REALIZADO EN PEREIRA EL 2 DE JUNIO DE 2000.

Presentación.

El día 2 de junio de 2000, se realizó en el Eje Cafetero, en la ciudad de Pereira, el segundo Foro Regional de discusión del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Luego de la instalación del evento, se procedió a desarrollar el orden del día previsto. En la primera parte de la reunión se hizo la presentación general de la LOOT, por parte del Ministerio del Interior. Posteriormente, intervinieron los ponentes regionales. A continuación, hicieron uso de la palabra los parlamentarios asistentes, para terminar con la clausura del evento por parte del señor Ministro del Interior.

1. Algunas consideraciones de importancia realizadas en el acto de instalación.

El señor Gobernador de Departamento de Risaralda, Dr. Carlos Arturo López, empezó su intervención afirmando que “el gran reto de la LOOT es generar departamentos o regiones inteligentes”. Según él, se trata de “un departamento integrado, adaptable, en equilibrio armonioso, articulado al interior y flexible frente a los cambios externos”. Para lograr esto, es necesario cumplir varios requisitos. Veamos:

- se necesita crear un mecanismo legal que permita concertar visiones estratégicas. De ellas se desprenderían los planes trienales de desarrollo.
- el departamento debe tener capacidad de articulación interna y al exterior. “Necesitamos que las Asociaciones de Municipios se fortalezcan, que se puedan convertir en provincias y que municipios de departamentos distintos puedan asociarse”. “El tema de la región debe ser retomado sin que desaparezca el departamento”.
- una región o un departamento inteligente “debe tener una articulación social y una clara vocación de participación comunitaria”. La LOOT debe profundizar en los mecanismos de participación y de concertación. “Las grandes decisiones tienen que ser concertadas con la sociedad civil”.
- la ley debe crear la posibilidad de que las políticas económicas sean descentralizadas. “Necesitamos menos tutelaje de parte del centro y más capacidad de generar desarrollo económico en la región”.
- por último, una región inteligente requiere que se le respeten sus instituciones propias. “No podemos generar instituciones similares en todo el país”. La LOOT debe crear las condiciones para que “cada comunidad se de su forma de trabajar frente al desarrollo y su forma de autogobernarse, pero esto no puede

ser posible si no hay un fortalecimiento en materia económica”. En tal sentido, “yo creo que la recuperación financiera del Estado no se puede hacer disminuyendo el monto de las transferencias a las regiones”.

El señor Gobernador terminó proponiendo que los departamentos asuman las funciones de los Ministerios en sus jurisdicciones. “Debemos desmontar las oficinas ministeriales en las regiones y entregarle esas funciones y recursos a los departamentos, para que sean los Gobernadores electos popularmente los que las asuman”.

A continuación intervino el Dr. Iván Marulanda G., Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Pereira, quien afirmó que “tal vez lo más importante de la Constitución del 91 fue que reconoció, de manera explícita, la diversidad que explica el propio concepto de la democracia”. Señaló que “estamos aquí convocados por el espíritu de una Constitución, (dentro de la cual) ocupa un papel trascendente el tema de la región”.

Cuestionó las fuerzas centralistas y llamó la atención sobre la necesidad de lograr una ley orgánica que sea capaz de materializar el espíritu democrático y moderno de la carta política. En el mismo sentido, llamó la atención sobre lo inconveniente que resultan los compromisos con el FMI, que pretenden “retroceder avances fundamentales en materia de descentralización”.

Al reivindicar las demandas por mayor autonomía regional, pidió que “no intenten más gobernarnos desde Bogotá, que nos dejen ser lo que somos capaces de ser, dentro de unas reglas de juego que, por supuesto, garanticen la unidad de la nación”. Finalmente, precisó que “aspiramos a que haya una LOOT que le dé desarrollo a la Constitución, (pero que) nazca del sentimiento popular, ... que (interprete) la cantidad de realidades que hacen parte de nuestra vida regional”.

Para finalizar el acto de instalación, el Senador Juan Manuel Ospina R. afirmó que el Ordenamiento Territorial (OT) es, como pocos, “un tema que interesa fundamentalmente a las regiones y que hasta ahora ha estado circunscrito a sectores académicos, de la burocracia central y algunos parlamentarios, pero que no se ha llevado a la consulta ciudadana ni se ha presentado en las regiones”, cuestión que se empieza a corregir con estos Foros para que “la ley que se expida refleje la voluntad ciudadana expresadas desde las regiones”.

A continuación, el Senador Ospina retomó algunos puntos planteados por quienes le antecedieron en el uso de la palabra. En primer lugar, señaló que el OT debe adaptarse a la realidad viva de nuestras regiones, tiene que ser un instrumento que permita aprovechar la diversidad, para construir unas sociedades y unas economías que estén de acuerdo con nuestras realidades. De ahí que “la norma que se expida tiene que abrir la posibilidad para que las regiones vayan definiendo cómo se van a organizar en el territorio”. En tal sentido, señaló que “hay que tratar de modo desigual lo que es desigual”, lo que implica que “esta norma no puede ser cocinada exclusivamente en Bogotá, pensando en un país abstracto”.

En segundo lugar, señaló “que tenemos que reivindicar la importancia de ese espacio que está entre Bogotá y los municipios” y recordó que la ausencia de una LOOT y el énfasis municipalista de la descentralización han perjudicado a esa instancia intermedia, que en el contexto de la globalización es determinante, porque allí es donde se construyen las capacidades reales para competir en la economía moderna, porque ese es el reino de la mesoeconomía.

Insistió en el hecho de que mientras “el Estado central sigue funcionando como si todavía estuviera vigente la Constitución de 1.886, los municipios ya transitan por los caminos de la nueva carta política”. También, coincidió en que “la causa de la crisis fiscal imputable a la descentralización está en que el Estado central se resiste a adelgazarse, lo que ha generado ese desbalance de las finanzas públicas, que no se puede resolver a costa de las Entidades Territoriales (ET)”. Hoy, “los institutos descentralizados, en su inmensa mayoría, están desarrollando funciones que serían propias de las ET”, convirtiéndose en “el gran obstáculo para que podamos tener unos departamentos fuertes”.

Finalmente, afirmó que “necesitamos una legislación sobre OT, que facilite que los municipios se vayan acercando, se vayan agrupando”. Coincidió con el señor Gobernador de Risaralda en que se deben propiciar unos instrumentos de ley, sencillos pero respetuosos de las diferencias, “que establezcan claros estímulos para que, poco a poco, vayamos agregando y consolidando ET y no apoyando la atomización de éstas, como sucede hoy con la legislación vigente”.

2. Aspectos destacados de la ponencia central.

El Dr. David Soto U., Director de la Unidad de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Interior, presentó el Proyecto de LOOT, elaborado por la Comisión Interinstitucional de Ordenamiento Territorial. Inicialmente, hizo un recuento del proceso seguido hasta llegar al proyecto en discusión. Posteriormente, se detuvo en el análisis de los fundamentos del mismo.

Diferenció claramente la República Unitaria del Régimen Federal. Señaló que, en la primera, “es básicamente el Estado central el que funda la Nación”, al asignarle las competencias a los otros niveles, por lo que es “un modelo que se construye de arriba hacia abajo”. Dijo, también, que “para hablar de descentralización tuvo que haber existido un Estado centralizado”. Hizo algunos comentarios sobre el sentido de la autonomía y llamó la atención sobre los malentendidos que existen en esta materia, “que impiden que las entidades territoriales la ejerzan con plenitud”. Mencionó explícitamente los temas de la responsabilidad de los gobernantes y del control por parte del Estado.

Llamó la atención sobre la inadecuación que existe entre las dinámicas territoriales y la división político-administrativa. Recordando unas afirmaciones del Gobernador de Risaralda, dijo que “nos quedamos concentrados en desarrollar modelos a partir de unas fronteras que no son las fronteras del desarrollo” e introdujo el concepto de “espacios pertinentes”. Para explicar el punto, se refirió a lo que llamó “una concepción amurallada del desarrollo”, que nos ha llevado a mirar el desarrollo del municipio y del departamento hacia adentro, lo que es muy claro en el caso de los POT. Agregó que “no fuimos, en un momento dado, capaces de decir que ese es un instrumento al servicio del OT y que tenemos que abordar el tema en todo el sentido de la palabra”.

A continuación, se refirió al articulado del proyecto de LOOT. Al respecto, señaló que “tal vez nos puede sacar de un gran problema que hoy tenemos en Colombia y es el no haber definido clara y expresamente, como lo manda una República Unitaria, competencias en los tres niveles”. Dijo que el proyecto hace un esfuerzo para fijar unas líneas esenciales, pero “sabemos que es un punto que no está suficientemente desarrollado”. Insistió en el tema de la flexibilización y categorización de las ET, porque “hay que darle competencia a cada uno según su capacidad”. Hizo énfasis en que el proyecto propone una revisión de la legislación, busca armonizarla, porque hoy es “absolutamente dispersa e incoherente”.

Finalmente, afirmó que el proyecto propone una figura que le permitirá a las entidades territoriales construirse según sus necesidades y en función de las dinámicas del desarrollo local y regional. Se trata de las Áreas de Desarrollo Territorial (ADT), que permitirán crear provincias y regiones y que buscan superar la rigidez que consagró la Constitución en estas materias. Insistió en que se trata de “una alternativa flexible de organización, basada en la asociación de entidades territoriales que tiene una propuesta de desarrollo común”. He ahí el concepto de territorios pertinentes. Es decir, “aquellos complementarios desde el punto de vista geográfico, económico, cultural e histórico”, creados a partir de “la libre asociación de voluntades, que involucre a todos los actores del desarrollo” y que pueden suscribir un Contrato Plan con el gobierno nacional. También, habló del Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial (PENOT), construido con base en una visión estratégica de futuro, el cual se convertirá en el marco de referencia para los sucesivos planes nacionales de desarrollo.

3. Principales observaciones de los ponentes regionales pertinentes para la discusión del proyecto de LOOT.

La primera intervención estuvo a cargo de la Dra. Gloria Inés Acevedo A., en representación del Fondo por la Reconstrucción del Eje Cafetero (Forec), quien empezó llamando la atención sobre la “disfuncionalidad que se creó entre la población y el territorio, a raíz del sismo ocurrido en el Eje Cafetero”, para explicar luego el modelo de gestión que se diseñó para reestablecer dicha funcionalidad, con base en “la fortaleza que tiene la zona en materia de planeación y gestión territorial”. No obstante, reconoció que “sabíamos que había un gran déficit de capital social, baja capacidad técnica en los municipios, falta de voluntad política y desconocimiento de muchos Alcaldes sobre el tema y muchas fallas en la Ley (388 de 1997)”.

A continuación, procedió a analizar la experiencia del Forec en materia de Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Al respecto, afirmó que “la ley 388 es apenas una parte, un instrumento operativo y procedimental, del OT en sentido estricto”. Señaló las limitaciones existentes para trabajar en ello y llamó la atención sobre el hecho de que “en el proceso del Eje Cafetero se dio, simultáneamente, la construcción del ordenamiento departamental y municipal. Hoy tenemos, en los 5 departamentos, lineamientos de OT que le han servido a los municipios”.

Después, afirmó que “el OT debe estar articulado con la gestión territorial. Si el ordenamiento no unifica la inversión del estado y no hace conjunción de todas las fuentes de recursos, se da una desarticulación que no lleva a los objetivos trazados”. Igualmente, afirmó que el OT “se debe vincular con la función de gobernar, con la gobernabilidad, en la perspectiva de construir un proyecto de sociedad”. En consecuencia, “el OT está estrechamente ligado a la política y tiene que ver con la equidad, la competitividad y la autonomía local”.

Volviendo al caso del Eje Cafetero, afirmó que “hemos contribuido, también, a la construcción de región, propiciando la creación de nuevo capital humano, de tejido institucional y social en la región”. Celebró que “el nuevo proyecto (de LOOT) sea flexible, porque creemos que las nuevas regiones no deben ser la sumatoria de los departamentos, ya que deben obedecer a la funcionalidad de las mismas y no a los límites geográficos de los departamentos”. Finalmente, hizo énfasis en que la LOOT debe considerar la vulnerabilidad como un concepto necesario. “Somos un país altamente vulnerable” y debemos aprender a “conocer las amenazas naturales y antrópicas, para identificar riesgos y definir acciones de mitigación”.

A continuación, hizo uso de la palabra el Dr. Bernardo Moreno V., ex-Director del Corpes de Occidente, quien empezó afirmando que “yo creo que todavía no tenemos claro que es lo que queremos de OT. Según él, no esta claro si se trata de “organizar lo que existe o de crear un nuevo modelo de Estado”. Si es lo uno, el ejercicio de hoy es importante.... Si es lo otro, a mi modo de ver, el proyecto no tienen el alcance suficiente para replantear el Estado que nos gobierna”, para replantear las relaciones centro-periferia.

“Yo parto de una premisa: el mundo se está moviendo aceleradamente alrededor de la competitividad y de la globalización y, (en este contexto), son las regiones las que pueden diseñar políticas públicas locales para ser competitivas en el contexto internacional”. Puso varios ejemplos de países que están evolucionando rápidamente hacia una autonomía local, hacia un modelo de Estado regional, donde se conserva la unidad nacional. “Para mí, es hacia donde tiene que ir Colombia, yo creo que ya hizo crisis el modelo centralista”. Sin embargo, se trata de “un tema tan profundo, tan complejo de abordar, que debemos llevarlo de una forma muy gradual: en una primera fase, fortalecer lo que existe (el departamento y el municipio, desarrollar las regiones)... y esperar a ver si el proceso de negociación del conflicto armado del país nos da más elementos para la redistribución geográfica”.

En una segunda fase, “hay que darles mucho más alcance a los proyectos de OT, los veo débiles todavía en interpretar lo que el país quiere... Hay que incorporarles nuevos instrumentos, hay que darles mucha más gradualidad, de modo que nos lleven a buscar un nuevo modelo de Estado, ... no a seguir esperando a ver que

funciones le entrega el centro a los entes territoriales, que recursos les transfiera”. Entonces, el debate apenas empieza. “Yo hago un llamado de atención para que sigan alimentando este proceso, para que interprete lo que debe ser una visión moderna de un modelo de Estado que (reconozca) este país de regiones y de ciudades, un país que debe tener un nuevo esquema administrativo, a través de la LOOT”.

Enseguida intervino el Dr. Oscar Arango, Director de la Fundación Espiral, una Ong que tiene sus orígenes en la preocupación por lo regional, por el OT. “Hemos pensado que el OT tiene que ser entendido de manera integral, abordado de forma participativa y democrática y tiene que ser un proceso muy reflexionado y documentado, que acuda a la historia cada que ello sea indispensable”. Hizo una breve historia del Eje Cafetero, describió las principales características que hoy exhibe y realizó un recuento de las importantes lecciones que se pueden extraer de su historia reciente. Señaló, igualmente, que “uno de los grandes ausentes, hasta ahora, en este proceso de deliberación pública ha sido justamente la Universidad de las regiones”.

A continuación, expuso “algunas preocupaciones sobre la existencia de agendas simultáneas (la que discutimos, la del Caguán, la de una posible Convención con el ELN). Se preguntó si se puede hacer seriamente una LOOT sin pasar por la reforma política?. “Yo, por lo menos, tengo serias dudas”. De igual manera, preguntó “si era defendible que mientras en el Congreso aprueban reformas a la descentralización y procesos de saneamiento fiscal, que atentan contra cualquier perspectiva seria de OT democrático, sigamos pensando que eso no está conectado orgánica y vitalmente?. También, afirmó que “nosotros creemos que ha llegado la hora de que la legislación sobre participación ciudadana, expresada en la Ley 134, pase a mejor vida y demos origen a nuevos procesos legislativos” en la materia. “En qué vamos a fundamentar la participación de nuestras comunidades en los nuevos proyectos de OT?”. “Yo creo que estamos autorizados a pensar si este proyecto de LOOT u otros, tienen sentido al margen de las negociaciones de paz”, porque “detrás de todo esto hay un problema de estructuras de poder regional y local, con las cuales necesitamos contar para que los actores del conflicto armado también se sientan interpretados en la perspectiva del OT”.

Para finalizar, sintetizó unos puntos sobre la LOOT, “pensando desde el Eje Cafetero”: necesitamos repensar el asunto de los límites departamentales. “Cada vez más me inclino a pensar que ya no tienen viabilidad los actuales departamentos”; “necesitamos fortalecer lo que hemos denominado la ciudad-región del Eje Cafetero; necesitamos robustecer la metropolización y la asociación de municipios; necesitamos que este proyecto “garantice seria y profundamente los derechos de las comunidades étnicas”; necesitamos que nos ayude a resolver el tema de la protección de nuestros ecosistemas estratégicos; también, “comparto la idea de que hay que reconstruir socialmente la región”; necesitamos por, supuesto, “garantizar la unidad dentro de la diversidad”.

El siguiente expositor fue el Dr. César Bautista, del Forec, quien empezó afirmando que lo que iba a exponer era el resultado de una reflexión individual. Inicialmente, llamó la atención sobre el hecho de que “el proyecto de LOOT no considera (explícitamente) las zonas costeras, los territorios insulares ni el mar territorial, elementos que forman parte de nuestro territorio y que deben incluirse en estas discusiones”. A continuación, señaló tres aspectos.

En primer lugar, afirmó que “en el Eje Cafetero se ha generado mayor capital social en los ejercicios recientes de OT (se refiere a los POTs). Se contribuye así a consolidar una base social importante para impulsar la región”. Dicho capital se refleja en: la formación de un recurso humano local capacitado y con manejo interdisciplinario; el fortalecimiento de los instrumentos de gobierno; actores sociales con conocimiento para su participación en el proceso de formulación del plan; una información organizada y útil para la toma de decisiones”. Lo anterior, no significa desconocer las grandes deficiencias que acompañan el proceso, señaladas también por la primera expositora.

En segundo lugar, llamó la atención sobre los “factores condicionantes, que ponen en duda la sostenibilidad de los logros alcanzados por el proceso de ordenamiento territorial en el ámbito municipal y regional, que no

están siempre bajo la gobernabilidad regional o local ni parecen tener tendencias de comportamiento favorable en el corto y mediano plazo”. Señaló, entre otros, los siguientes: la deficiente capacidad institucional, tanto en el sector público como en el privado, para generar un verdadero programa nacional de desarrollo institucional para el OT; el mandato de OT municipal, como un claro ejemplo de asignación de competencias y responsabilidades sin recursos; la falta de una política de desarrollo para el sector primario de la economía. Concluyó que “la reorientación del modelo de descentralización de forma que genere capacidad técnica, cognitiva, organizativa y administrativa en el nivel municipal y regional, es un aspecto crucial para el OT”.

El tercer aspecto tiene que ver con el “desvanecimiento de las instancias territoriales y administrativas intermedias (departamento y región)”. Esta situación “parece estar indicando que ha llegado el momento de barajar y recomponer el mapa político-administrativo del país. Recomposición que debe obedecer a las situaciones que la realidad está mostrando”. Concluyó afirmando que “el alcance del OT varía de acuerdo con el nivel territorial a partir del cual se desarrolla: en el nivel municipal, la ley enfatiza en el uso adecuado del suelo; en el departamental, el escaso desarrollo normativo bloquea la generación de alternativas para el nacimiento de una figura, que reemplace en forma creativa al ya desgastado departamento; en el nivel regional, el OT parece fundamentarse en el modelo de globalización, en la cual la competitividad es un paradigma no cuestionado pero sí aplicado, con las consecuencias ya conocidas”; en relación con las Areas Metropolitanas, “a la pérdida de la frontera derivada de la conurbación, deberá responderse con la unidad de gobierno y de los órganos coadministradores”.

La siguiente intervención le correspondió al Dr. Daniel Uribe R., de la Oficina Departamental de Planeación del Quindío, quien afirmó que era el “vocero” de las inquietudes expresadas en un Foro realizado el 27 de Abril, donde se discutió el proyecto de LOOT, en el cual la asistencia fue baja, a pesar de una amplia convocatoria, “lo cual nos lleva a pensar que este tema no es prioritario en las agendas de los municipios, que el nivel de apropiación aún es incipiente, lo que amerita más análisis y mayor participación”.

Expuso, como conclusiones del Foro mencionado, las siguientes: “unas regiones necesitan de nuevos esquemas de organización territorial”; con independencia de lo anterior, “todas las regiones necesitan articularse mejor con territorios vecinos y con los países limítrofes”; “la integración pareciera no exigir necesariamente la creación de nuevas entidades y divisiones territoriales, puesto que puede alcanzarse con la estructura actual”; se expresaron dudas sobre la “proliferación” de formas de organización territorial; se preguntaron si “no será mejor simplificar la estructura del Estado?”; también, apareció la preocupación por la forma “cómo se manejará el tema en las negociaciones de paz”, asunto respecto del cual formularon interrogantes adicionales (posición de los insurgentes, visión territorial del país que queremos, etc.).

Destacó, a continuación, los “puntos de especial valor” en el proyecto de LOOT, señalados en el Foro: “interesante y valiosa la definición de principios rectores para el ejercicio de las competencias, su distribución, los procedimientos para la resolución de conflictos, la definición de funciones básicas a los departamentos y municipios”. En esta perspectiva, el “proyecto hace un esfuerzo para abordar el asunto de las competencias, pero está incompleto, requiere mayor desarrollo”.

Sobre las figuras territoriales propuestas afirmó que “no es clara la necesidad de crear provincias y regiones como nuevas ET”, que “bien manejadas las provincias administrativas y de planeación, las asociaciones de municipios y las RAP, podrían ser útiles”. Dijo, también, que era “interesante la figura de región metropolitana, integrando las relaciones urbano-regionales y urbano-rurales al ejercicio del planeamiento”. Sobre las ADT dijo que “si bien están dotadas de plasticidad y de versatilidad, podría caerse en abusos de manejo”. Se preguntó si “no estaría esta figura suplida por otras pre-existentes” y puso varios ejemplos, para concluir que “la justificación no se ve muy clara, pues para ese tipo de interacciones ya tenemos en la ley colombiana posibilidades y marcos normativos. Entonces, lo que necesitamos es mayor funcionalidad de las figuras pre-existentes”.

Para terminar, expuso algunas ideas sobre las implicaciones para el Quindío del proyecto en discusión. Sobre los requisitos de creación de municipios, dijo que significarían “la desaparición de 8 de los 12 municipios”. Pidió “fortalecer la figura asociación de municipios”. Explico que existía una conurbación que era una potencial región metropolitana “pero que no goza de una estructura político-administrativa para abordar las dificultades y los retos”. “Estaría muy bien traer al contexto quindiano esta figura”. Insistió en la necesidad de fortalecer los procesos de integración y mencionó el concepto de ciudad-región que se trabaja en el Eje Cafetero, para concluir diciendo que “sería prioritario y productivo ver cómo el proyecto de LOOT entra a reforzar estas perspectivas de planeamiento regional”.

Tomó la palabra, posteriormente, la Dra. María Clara Rodríguez, en representación de la Federación de Cafeteros, para presentar un trabajo sobre el OT. Explicó que, como parte del programa de reestructuración cafetera, surgió la estrategia de apoyar a los municipios cafeteros en la elaboración de sus POT, de manera que “reflejen las condiciones sociales y productivas del sector rural”, buscando la “coherencia que debe existir entre el componente urbano y el componente rural y articulándolos a procesos subregionales o regionales, más allá de los límites municipales”.

Como logros del trabajo destacó que “generamos interés por el tema” y “la necesidad de buscar coordinación interinstitucional entre el sector público y privado”. Las dificultades con que se encontraron coinciden con lo señalado por anteriores expositores. En síntesis, “el OT se percibe como una tarea y no como una oportunidad, hay escaso interés y conocimiento de los técnicos de la federación sobre el tema, también de los actores sociales”, “en la actividad productiva cafetera no se tiene en cuenta su entorno físico y económico”, “no hay articulación entre los municipios”, “tampoco objetivos comunes para promover la coordinación interinstitucional”, “la planeación regional más allá de los límites municipales o departamentales es casi inexistente”.

Consideró como muy novedosa la propuesta de las ADT, ya que “pueden promover el desarrollo alrededor de objetivos y proyectos comunes, que faciliten la coordinación interinstitucional y la obtención de recursos de cofinanciación mediante la suscripción de los Contratos-Plan”. Dijo, finalmente, que “la Federación podría aprovechar su liderazgo regional para orientar los procesos de OT”.

A continuación, la Dra. María Eugenia Beltrán, del Sistema Regional de Planeación, quien se refirió a esa “experiencia construida desde las nuevas instancias que la sociedad civil va apropiándose”, que trata de llenar “el vacío articulador que existe entre el Sistema Nacional de Planeación y el Sistema Local”, el cual se generó con la desaparición de los Corpes. Sobre el proyecto de LOOT, se preguntó si el tema ambiental había sido tocado, porque “personalmente creo la ley tiene una debilidad en el tema, porque se debe ordenar desde la oferta ambiental” y ofreció ser “los interlocutores regionales para acercar el conocimiento, la discusión, la capacitación y, así mismo, retroalimentar a las instancias nacionales, a través de las trochas ciudadanas”.

A continuación intervino el Dr. José Jorge López, Director de Planeación Municipal de Pereira, quien empezó afirmando que la LOOT es “un instrumento necesario de planificación y de gestión y que debe ser un proceso que se haga con base en una construcción social colectiva”. En tal sentido, afirmó que si queremos el desarrollo armónico, “necesitamos no solo una visión estratégica y prospectiva del país, sino también de las regiones, pues si no tenemos una visión estratégica como región no somos nada, no tenemos futuro”. Se preguntó, “cómo mejorar la gestión regional si nunca nos pensamos como región?”. Refiriéndose al Eje Cafetero, dijo que “nos hemos visto mucho municipalmente pero poco en una visión departamental o regional”. Señaló, sin embargo, como excepción importante, los ejercicios realizados en el área metropolitana.

Luego, hizo una historia de “la evolución histórica de la regionalización en Colombia” para señalar que “esta región fue articuladora, punto de encuentro entre el Estado de Antioquia y del Cauca, pero en la visión

moderna no se quiere ver como articuladora ni como bisagra, nos queremos ver como una región equilibradora e integradora del centro-occidente, para poder competir no solo a nivel regional sino también nacional e internacionalmente”. Luego de analizar las causas del centralismo, señaló que “yo creo que hay suficiente madurez en este momento para hablar más de federalismo, de autonomía”, pero sin “poner más intermediarios entre el departamento y la nación, sino redistribuyendo responsabilidad, competencias y funciones”. El asunto es cómo hacer esta redistribución, se preguntó.

Refiriéndose a las áreas metropolitanas, dijo que las 5 que existen en el país “tienen que aportarle a este proceso en la definición de los hechos metropolitanos, departamentales, provinciales y regionales, para distribuir competencias entre el estado y las ET”, cuestión esencial para que pueda haber coordinación, complementariedad y solidaridad. Finalmente, afirmó “que debía conservarse la estructura del departamento, ... que necesitamos una ética colectiva de lo público, un consenso de voluntades sobre el OT que queremos, ... así como un proceso pedagógico para educar a la comunidad en estos temas, que debe ser permanente en las escuelas, colegios y universidades”.

Posteriormente, habló el Dr. Alberto Arias, Director de la Carder, quien hizo algunas consideraciones sobre el trabajo de las Corporaciones Regionales (CAR) en los temas ambientales y en el OT. Destacó la importancia de la existencia de un acuerdo de voluntades para avanzar en la integración regional y pasó revista a varias experiencias valiosas que en este sentido han impulsado las CAR. Le cedió la palabra al coordinador de un grupo que viene trabajando en el tema hace varios años, quien hizo un repaso de los proyectos de desarrollo que se están adelantando en el Eje Cafetero, insistiendo en la necesidad de trabajar conjuntamente, teniendo en cuenta el contexto regional, las dinámicas urbanas y la articulación de esfuerzos en todos los niveles territoriales involucrados.

La última intervención regional, correspondió a los representantes de las comunidades indígenas de Risaralda y Caldas. El primero empezó afirmando que “ven con buenos ojos la conformación de los territorios indígenas, pero les asalta la duda de que no les den el fortalecimiento que necesitan ni las herramientas para enfrentar las necesidades”. Recordó que la visión indígena es muy diferente a la de un estado capitalista. “Mientras el indígena piensa en la conservación de la naturaleza, los otros tratan de explotar sus recursos”. Expresó su preocupación porque en el proyecto de LOOT, se habla del sistema de parques naturales como una competencia exclusiva de la nación. “Si en ellos, como es obvio, vamos a encontrar comunidades indígenas, entonces podrían chocar los intereses de la nación y los de la comunidad, cuya cosmovisión es muy diferente”. Recordó la afirmación de que había que mirar con una actitud diversa lo diverso y dijo que “nos gustaría que eso se aplicara”.

Le cedió la palabra a su compañero representante de los resguardos indígenas de Caldas, quien leyó un documento en el que “le piden al gobierno nacional que se comprometa a respetar y hacer respetar los derechos inherentes a nuestros pueblos, para que lo que nos sea reconocido mediante las normas nacionales no se quede en el simple papel”. “Queda claro, pues, que requerimos del gobierno nacional demostrar su voluntad de preservar nuestros pueblos indígenas: agilizando los trámites de conformación, ampliación y saneamiento de los resguardos; la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial; la reforma al código de minas en el cual se nos reconozcan nuestros derechos a la autodeterminación, respetando a nuestra madre tierra, por encima de los intereses de los enemigos externos que creen que la mercancía, el dinero y el capital, son fuente de vida; que los megaproyectos que se pretenden realizar no involucre a nuestros territorios y en casos extremos opere la vía de la concertación”.

4. Aspectos destacados de la intervención del Senador Rodrigo Rivera S.

El Senador empezó afirmando que “el OT, es esencial dentro de la dinámica de la paz y de la guerra, del desarrollo económico o del atraso, de la lucha contra la corrupción, pero curiosamente es un tema incomprendido, para iniciados, que no ha tenido doliente político en nuestro país. Estos asuntos sustanciales

de la vida pública en Colombia son temas privatizados, no son de dominio público ni de interés general, por los cuales se valla o se deje de ir a un proceso electoral, no diferencian las campañas presidenciales ni al Congreso, a pesar de que el liderazgo presidencial y parlamentario es fundamental para el diseño de las estrategias que permitan superar las actuales dificultades que tenemos los Colombianos”. Recordó que fue precisamente el OT lo que dividió a los partidos en Colombia y señaló la controversia política durante el siglo pasado.

Expuso una serie de razones por las cuales “los colombianos dejamos a un lado los temas de ordenamiento territorial”, “el Congreso no ha podido expedir una LOOT y la que se discute ahora va a ser otra frustración”. Recordó que “el constituyente del 91 fue incapaz de resolver el problema territorial”. “Imagínense que hubo una tímida propuesta de federalización, pero también una más agresiva de destrucción de los departamentos”. Llamó la atención sobre la falta de claridad conceptual, porque “si un país no sabe que le conviene francamente no puede resolver nada”. “Eso es consecuencia de que el tema salió del debate ideológico y político”, de que fue zatanizado por el centralismo, “que es consiente que la clave de una rotunda reforma consiste en el federalismo y no en la descentralización, en la autonomía o en el reordenamiento territorial”. Cuestionó la viabilidad de una reforma que pretende distribuir sensatamente competencias y recursos entre ET. Dijo que “eso es absurdo, no tiene ninguna lógica, porque no existe el genio que pueda diseñar una receta que sirva para tratar igual realidades diversas”. “Hay que renunciar a la pretensión de que un órgano centralista pueda escribirle partituras a distintos territorios”.

Explicó que “el poder político no reside ya en la nación, que era una ficción jurídica” y que un cambio sustancial en el modelo territorial del país es el federalismo. Argumentó que “nosotros (que vivimos en las regiones y no en Colombia) somos los dueños del poder político, que el gobierno nacional es un mal necesario, que es como el mayordomo de un condominio, que por más de 100 años ha tenido la potestad, la soberanía, para escribirse su propia partitura, ilimitadamente, que tiene una gula insaciable, que año tras año promueve reformas tributarias sin límite, pero que es ineficiente para cumplir con las tareas que se asigna”. Señaló los casos de la seguridad, la justicia, la representación internacional, el manejo de la economía, para ilustrar sus tesis.

“Cuando nosotros proponemos el federalismo, lo que proponemos es un vuelco total en ese esquema de poder político, que admitamos la necesidad de que exista un gobierno central, pero reducido a su mínima expresión, delgado, esbelto y no obeso como ahora”. ¿Cómo lo logramos?, se preguntó. “Con que los departamentos, los constituyentes le escribamos la partitura, un libreto de pocas funciones que cumpla bien y un catalogo de pocos tributos que sirvan para financiar ese gasto nacional”. “Entre menos funciones le demos, más libertad tendremos en las entidades territoriales”. Y, qué hacemos con los departamentos?. “Ellos mismos escribirán su partitura, con una sola limitación: no podrán ocuparse de lo temas que se han reservado para el gobierno central”. Pero, en el resto de los temas, tendrán libertad. “Le reconoceremos la libertad que la Constitución le reconoce a nuestro pueblo, aquella sin límite distinto a su capacidad, inteligencia, imaginación y creatividad para forjar soluciones y respuestas de política apropiadas a las particularidades de cada región del país”.

Terminó afirmando que “planteo estas ideas para provocar el debate, para que los centralistas salgan a la arena y las controviertan”. Adelantó, finalmente, unos argumentos para enfrentar los “lugares comunes en que nos han metido culturalmente para enfrentar la propuesta de federalismo en Colombia”. Se ha dicho que “el federalismo implica guerra. Hoy estamos hablando de un federalismo distinto, donde el monopolio del ejercicio de la fuerza lo tendría el gobierno central”. Preguntó si “en 100 años de centralismo hemos tenido mucha paz, si tenemos mucha paz que perder si exploramos la vía del federalismo?. No, (contestó) porque el centralismo ha sido incapaz de enfrentar los problemas territoriales del país. El que siembra centralismo en un país grande como el nuestro, cosecha guerra, falta de dominio territorial, porque un solo centro de poder político es incapaz de dominar un territorio tan vasto como el colombiano”.

Cuestionó a los dirigentes políticos y gubernamentales que hacen propuestas de ajuste fiscal que pretenden revertir la tendencia a la municipalización. Recordó que en Francia hay treinta veces más municipios en la mitad del territorio y lo tienen dominado. “Deberíamos ser lo suficientemente agresivos para promover una nueva colonización, una municipalización para dominar el territorio”. Así, “crearíamos un régimen diferenciado en el que a los municipios nuevos les reconocemos su autonomía solamente con un Alcalde y un Consejo y, de ahí en adelante, la infraestructura que quieran crear para la autogestión de sus propios asuntos”.

“También, me dicen que el federalismo implica la destrucción de la unidad de Colombia. Nada más falso. Colombia jamás perdió un centímetro cuadrado de su territorio durante la vigencia de constituciones federales”. En cambio, “perdimos muchos territorios bajo el imperio de constituciones rígidamente centralistas y autoritarias”. Recordó los “esporádicos brotes de separatismo” en distintas regiones del país, “consecuencia del centralismo que nos pretende gobernar desde Bogotá, que nos pone a tramitar las cosas que podríamos resolver en nuestra propia provincia, con el ejercicio de nuestra autonomía, de nuestra libertad, sin afectar la unidad nacional”. “El federalismo es la clave para que este país conserve su unidad territorial”, concluyó.

5. Algunas conclusiones generales.

El evento concluyó con unas palabras del Senador Juan Manuel Ospina R. y con la intervención del Ministro del Interior. El Senador Ospina hizo un breve recuento de lo tratado en el día e insistió en los tres aspectos con los que inició su participación en el Foro, aspectos que de una u otra manera fueron corroborados por los distintos expositores. En apretada síntesis, se trata de lo siguiente: necesitamos un instrumento que parta del reconocimiento de la diversidad, que permita tratar de modo desigual lo que es desigual; hay que prestarle atención al nivel intermedio de la administración pública; hay que hacer unas normas flexibles, que le permitan a las comunidades encontrar los mecanismos para articular e integrar las ET.

El Dr. Humberto de la Calle L., Ministro del Interior, tomó la palabra para manifestar su que a él le había tocado impulsar dos proyectos LOOT, que hoy “están un poco rebasados”, porque la verdad se ha avanzado mucho, “han surgido nuevas ideas y en el proyecto que se está cocinando hay elementos que me parecen novedosos y que cambian un poco la perspectiva”. Continuó afirmando que “con mi presencia lo que quiero es significar mi compromiso con el tema mismo y con la ley”. Recordó las dificultades que existen para lograr unos entendimientos claros sobre algunos temas y mencionó explícitamente el de las regiones. Dijo, también, que “el tema del federalismo hasta cierto punto podría caber dentro de la Constitución de 1991”, que “el problema del departamento es una asignatura que quedo pendiente, que hay que acometerla muy rápidamente, incluso tocando la Constitución” y terminó destacando dos temas que según él son centrales: flexibilidad y democracia.

Finalmente, algunos aspectos destacados de la reunión son los siguientes: con excepción de los representantes del Gobierno y del Congreso, pocas personas hicieron referencias explícitas a la LOOT; lo anterior pone en evidencia que existe poco conocimiento y apropiación del tema, aun entre especialistas en desarrollo regional y ordenamiento territorial, lo que constituye una prueba de lo necesario y oportuno que resulta realizar los Foros Regionales; la mayoría de los que intervinieron hablaban en los términos de la ley 388 y no en el espíritu de la LOOT; no resulta clara la diferencia entre un Estado Federal y una República Unitaria descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Esto es importante, porque en Medellín y también en Pereira se hicieron alusiones a proyectos de Federalismo que habría que diferenciar de la iniciativa que nos ocupa; fue notoria la ausencia de participantes del departamento de Caldas, lo que se explica por la realización simultánea de una reunión en Manizales, en la que trataban temas relacionados; sin duda, la presencia de Ministro del Interior legitimó el evento y corroboró que el asunto está en la agenda de las prioridades gubernamentales. El Ministro coincidió con los ponentes regionales en la importancia de encontrarle un adecuado lugar al Departamento y en la necesidad de lograr una ley flexible que permita tratar desigualmente lo que es desigual.

Con el ánimo de mejorar el mensaje que se transmite a los asistentes, valdría la pena desarrollar más algunos temas en las presentaciones tanto del DNP como del Ministerio del Interior. Aunque ambas son muy buenas y se complementan bien, valdría la pena destacar dos aspectos en las presentaciones futuras, ya que surgieron con fuerza en los dos Foros realizados hasta el momento. El primero es el relativo a las diferencias existentes entre un Estado federalmente organizado y una República Unitaria como la nuestra. Un mayor desarrollo de estas diferencias resolvería muchas dudas de los participantes y ayudaría a una mejor comprensión del proyecto de LOOT. En segundo lugar, hay que hacer un esfuerzo por diferenciar la LOOT de los POTs, cuestión que no es de poca monta y que aclararía muchos interrogantes relativos a la relación entre lo uno y lo otro. No se puede olvidar que el país está “montado” en los POTs y que la Ley Orgánica no está todavía entre las preocupaciones primordiales de la ciudadanía.

7.3. RELATORÍA DEL TERCER FORO REGIONAL SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, REALIZADO EN BARRANQUILLA EL 9 DE JUNIO DE 2000*.

Presentación.

El día 9 de junio se realizó en la ciudad de Barranquilla el tercer Foro Regional de discusión del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). El evento fue instalado por el Senador Juan Manuel Ospina R. A continuación se realizaron las ponencias centrales, que estuvieron a cargo del Dr. Humberto Sierra P., experto en Derecho Constitucional, del Dr. Oswaldo Porras V., quien presentó el proyecto de LOOT y del Senador Juan Martín Caicedo F. Posteriormente, intervinieron los ponentes regionales. El Foro, al que asistieron más de seiscientas personas, se clausuró con un acto cultural.

1. Algunas consideraciones de importancia realizadas en el acto de instalación.

El Senador Juan Manuel Ospina R., empezó destacando que la nutrida asistencia pone de presente la importancia del asunto para la región caribe. A continuación hizo tres breves reflexiones. Sobre la LOOT, dijo que “hay quienes sostienen que, después de la Constitución nacional, es la ley más importante que debe tener el Estado”. Agregó que Colombia está en mora de expedirla y que una de las fallas más grandes que ha tenido el intento de hacerlo, radica en que “este tema, que por excelencia interesa a las regiones, nunca se llevó al debate público”. En tal sentido, los foros regionales constituyen un primer paso en la dirección de subsanar tal deficiencia.

“En Colombia, hemos evadido sistemáticamente el debate sobre el Estado”, lo que ha originado “esta gigantesca confusión en que nos movemos”. La discusión de la LOOT es una oportunidad para “pensar cómo debe ser la presencia efectiva del Estado a lo largo y ancho del territorio nacional”. Pero no solo del Estado central, pues se trata también del papel que deben jugar los departamentos y los municipios “para que este país sea gobernable”. Llamó la atención sobre la creciente importancia de las regiones en la globalización y dijo que era necesario revisar “ese sesgo fuertemente municipalista que ha tenido nuestra descentralización y que ha dejado de alguna manera en la banca (sic) al departamento”. Se preguntó si “vamos a fortalecer los departamentos o vamos a pasar de una vez a las regiones”.

Finalmente, señaló que “se requiere una LOOT que sea respetuosa de las diferencias, que reconozca la diversidad que caracteriza a nuestro país, una ley que permita que las comunidades, los municipios y los departamentos se vayan reorganizando desde abajo, no por imposición de Bogotá”. Recordó que el respeto a la diversidad “no puede implicar amenazas a la unidad nacional”. Estamos, pues, frente a la oportunidad de “desarrollar nuestras potencialidades creativas, unir esfuerzos y garantizar escenarios para una participación efectiva de los ciudadanos en el diseño de su vida colectiva”. Para eso servirán estos Foros, para que le pongamos al proyecto de LOOT “el sabor de la diversidad de las regiones colombianas”, concluyó.

2. Aspectos destacados de las ponencias centrales.

La primera intervención estuvo a cargo del Dr. Humberto Sierra P., Abogado especializado en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas. El expositor hizo unas reflexiones sobre el marco constitucional que rodea la problemática de la aprobación de la LOOT. Empezó destacando la importancia de los Foros y señaló que, “por lo menos en el tema del OT, el país está siendo responsable”. Esto es así solo recientemente, porque “Colombia es un país que siempre ha vivido de espaldas al OT”, tanto desde la perspectiva internacional como internamente. “Somos, después de México, el segundo país de Latinoamérica que más territorio ha perdido desde la independencia. Desde el punto de vista interno, llevamos 200 años sin ponernos de acuerdo sobre el tipo de Estado que queremos”.

Habló, a continuación de la LOOT, de la que dijo que era “una ley de mínimos, donde se establecen aspectos especiales, casi de nivel constitucional”, que se debieron resolver en la ANC, pero que fueron diferidos “porque no pudieron ponerse de acuerdo sobre cómo hacer el OT”. Afirmó, luego, que la LOOT trata “unos temas específicos a los que no puede referirse ningún otro tipo de ley”. Respecto de sus contenidos, señaló que “son dos grandes temas: los principios que deben orientar el OT y la forma en que se tiene que trabajar en el Congreso en el momento de aprobar lo relativo al OT”. Destacó la importancia de la “flexibilidad”, porque “cada región del país tiene una idea diferente de cómo va a organizarse”. Desde esta perspectiva, la LOOT “no puede ser una camisa de fuerza”.

Sobre el tema de los principios, recordó que en Colombia “el municipio es la base del OT, que las demás Entidades Territoriales (ET) encuentran su razón de ser en la preservación y en fortalecimiento de los intereses municipales”. Señaló que hay que “blindar” este proceso para evitar que “el gobierno central induzca la involución en el fortalecimiento de las entidades territoriales”. Llamó la atención sobre el hecho de que “la idea de progreso del desarrollo territorial que tiene la Constitución es contraria a la lógica con la que el actual gobierno esta enfrentando el problema fiscal”.

También, se refirió al concepto de autonomía de las ET. Al respecto, indicó que “en Colombia existen grandes problemas para saber que es eso, por una sencilla razón: por un lado, la Constitución dice que hay autonomía de las ET, pero más adelante dice que esa autonomía tiene que ser especificada en las leyes”. Propuso una fórmula para darle un sentido a la autonomía que la diferencie de la descentralización administrativa. Se trataría de decir que “las competencias son establecidas en la Constitución y en las leyes, pero toda la reglamentación debe estar en cabeza de las ET. Lo ideal es que los departamentos y los municipios tengan unas áreas de regulación independiente, en las cuales no entra el gobierno central”.

Hizo una serie de comentarios sobre los otros principios y terminó afirmando que “la organización territorial debe ser heterogénea, ... se tiene que dar la posibilidad de que cada región se de una administración que no obedezca necesariamente a la misma lógica y la ley y el derecho tiene que servir de cause para lograr este objetivo”. Finalmente, realizó unas consideraciones adicionales sobre “la forma de aprobación de la LOOT”.

La siguiente intervención estuvo a cargo del Dr. Oswaldo Porras V., Director de la Unidad de Desarrollo Territorial del DNP. La presentación del Dr. Porras V. Siguió, en lo fundamental, los parámetros de la que realizara en el primer Foro Regional, evento que se llevó a cabo en el Recinto Quirama en los alrededores de Medellín. Igual ocurrió con la exposición del Senador Juan Martín Caicedo F., quien siguió las líneas argumentales básicas de su presentación en el mismo Foro. Por tanto, remito a los lectores a la relatoría del evento realizado el 26 de mayo del año en curso.

3. Principales observaciones de los ponentes regionales pertinentes para la discusión del proyecto de LOOT.

La Dra. Carmen Martín Bassi, Directora de Planeación del Atlántico hizo un análisis comparado de los dos proyectos de LOOT, el de la Comisión Interinstitucional y el del Senador Caicedo F., en el que destacó “unos puntos que nos parecen interesantes para la región: las competencias, la Región como Entidad Territorial (RET) y los conflictos de competencia”. Señaló, previamente, que “hay unos principios claves de ordenamiento que hay que respetar: el reconocimiento de lo diverso, el respeto de las autonomías y la armonía productiva entre la nación y las ET”.

Sobre el tema de las competencias, afirmó que en el proyecto de la Comisión Interinstitucional “se requiere una mayor claridad para términos como autonomía y descentralización, que son claves en la región Caribe... En algunos casos se asimilan a competencias, pero no se precisan las de la RET”. En el caso del proyecto del Senador Caicedo F., “se omite al distrito como ET, algo muy importante para la región Caribe”. Insistió en que esta necesaria diferenciación no es clara en los dos proyectos, que son ambiguos al respecto.

Llamó la atención sobre la “complejidad de los requisitos para que exista una RAP, ya que se necesita un concepto previo y favorable del Consejo Superior de OT y mínimo 8 años como Area de Desarrollo Territorial (ADT)”. Según ella, no están claras las funciones de la regiones y es limitada la noción de democracia participativa, pues el nombramiento de su mandatario no se hace por voto popular. Lo mismo sucede con el otro proyecto, ya que exige un concepto previo del DNP. Propuso, entonces, “definir requisitos claros para la conformación de la RET y darle reconocimiento efectivo a la democracia participativa en el proceso de su creación y funcionamiento”. Señaló “que las regiones tienen que estar maduras para existir. Pero, en la región Caribe creo que ya hay una maduración suficiente”.

Finalmente, afirmó que “al no precisar las competencias para la RET, es difícil dirimir los conflictos”. En el caso del proyecto del Dr. Caicedo “se crean unas Comisiones Especiales de Conciliación, pero no se precisa su conformación y funcionamiento, siempre la Nación tiene la última palabra y no se considera con claridad el concepto de autonomía”. Propuso, entonces, “una mayor claridad en la distribución de competencias, precisar el concepto de autonomía general para las ET y establecer criterios nuevos de manejo de conflictos”.

A continuación intervino el Dr. Pedro Obregón, Rector de la Universidad Libre, quien empezó afirmando que “hoy no se está tocando el tema de fondo ni se está promoviendo la búsqueda de la igualdad en el desarrollo nacional, tesis que se fundamenta en la falta real de autonomía en nuestra zona Caribe”. En tal sentido, destacó los problemas que los proyectos de LOOT deben ayudar a superar, tal como han sido identificados en diversos estudios y foros regionales realizados desde los años ochenta del pasado siglo, para señalar a continuación que “esos diagnósticos traen su huella centralista que habla de fortalecer los niveles territoriales intermedios, consolidando una república unitaria y descentralizada”, propósito “que no coincide con los intereses y las aspiraciones nuestras”.

Insistió en que “en Colombia, decir unitarismo de Estado es decir centralismo y que hablar de federalismo es un tabú, que en la Costa Atlántica ese tema se entiende como secesión, separación” y que el reconocimiento “de nuestra diversidad no se logra sin cambios constitucionales”. Tal es, pues, su tesis central, “porque las disposiciones constitucionales existentes no se hicieron mirando el desarrollo regional” y porque “la autonomía es un punto clave en nuestra posición”. Diferenció los entes autónomos de los autárquicos, teniendo los primeros “una potestad legislativa igual a la del Estado, una potestad reglamentaria en la aplicación de sus propias leyes”, mientras los segundos “sólo gozan de la potestad administrativa y reglamentaria en ejecución de las leyes estatales”.

Recodó que “ya se ha demostrado en Europa que el centralismo dificulta el ejercicio democrático y que la verdadera autonomía dejaría actuar a las regiones conforme a su natural manera de ser, a su reales convicciones de lo que es mejor para sus habitantes”. Continuó señalando que “en las regiones esperamos tener capacidad de legislar sobre nuestras necesidades, sobre nuestro desarrollo”. Se refirió a lo que la

Constitución llama República unitaria con autonomía de sus ET y dijo que “no es posible hablar de OT con una diversidad de ET cuyas competencias son imprecisas, lo que solo ha permitido afianzar el centralismo”.

Afirmó que “compartimos la opinión del Dr. Jorge Rodríguez, Director del Colegio de Altos Estudios de Quirama, en el sentido de que nuestro país ”no ha acertado ni en su régimen político, ni en su sistema de gobierno, pues bastante daño les ha hecho la falta de empoderamiento a las regiones y a las localidades”. Finalmente, dijo que el proyecto de LOOT “es bastante claro al reconocer que Colombia tiene una amplia legislación, principalmente en asuntos sectoriales, que debe ser articulada con la de carácter territorial, pero que dicho proyecto no es exhaustivo en la distribución de competencias”.

Enseguida hizo uso de la palabra el Dr. Orlando Cuello, del Area Metropolitana de Barranquilla, quien hizo un repaso del marco legal que regula las Areas Metropolitanas y realizó un rápido diagnóstico de las que existen en el país. Luego, se refirió a los proyectos de LOOT, no sin antes recordar que la Constitución dice que las Areas Metropolitanas pueden llegar a convertirse en distritos conforme a la ley. También, hizo algunos comentarios sobre los requisitos que contempla el proyecto de LOOT para la creación de municipios, lo que le llevó a concluir que “se verán drásticamente disminuidos y que es posible que estemos hablando en el futuro de uno 700 aproximadamente en Colombia”.

Volviendo al tema de los Distritos, señaló que existen de varias clases (capital, turístico y cultural, industrial y portuario, metropolitano) y que en ese “galimatías” esta incluido el que se podría considerar como “el estadio superior de las Areas Metropolitanas, que es un Distrito a secas”, lo que le llevo a sugerir que hay ahí un problema que se debe solucionar antes de avanzar en el desarrollo de la LOOT. Finalmente, hizo una serie de sugerencias sobre el tema metropolitano, especialmente en lo relacionado con la supresión de los municipios, asunto que “resultaría inconveniente, por decir lo menos, ya que la mayoría de los municipios que hoy hacen parte de las Areas Metropolitanas son financieramente viables”.

Terminó haciendo un balance de los aspectos favorables y desfavorables de un Distrito Metropolitano. Respecto de los últimos, señaló “que se pierde la noción de autonomía municipal, lo que va en contravía de los principios de descentralización, de equidad y de equilibrio territorial”. Sobre los aspectos positivos, dijo que la planeación, el transporte, la valorización, los servicios públicos, la seguridad y los servicios comunitarios, justifican la creación de un Distrito cuando estamos en presencia de conurbaciones que exigen su coordinación desde una órbita supramunicipal. “Una consideración final es que para incrementar la gestión metropolitana no se requiere necesariamente convertirse en ET. Basta con afinar los instrumentos o fortalecer las competencias de una entidad administrativa que se ocupe de los asuntos metropolitanos claves pero con herramientas eficaces”.

El siguiente expositor fue el Dr. Wilson Roca, Director de la Fundación Foro del Caribe, quien se refirió a los aspectos económicos y fiscales que se deben considerar en el OT. “En síntesis, considero que el proyecto gubernamental está en la dirección correcta, al reafirmar la tendencia del modelo de descentralización colombiano en el sentido de ser municipalistas”. Sin embargo, “es necesario que se entienda que la descentralización (y el OT) es (también) una decisión económica”. En tal sentido, “no podemos pensar en tener N instancias territoriales, sin preguntarnos cuánto cuestan”. En esa perspectiva, afirmó que “se continúan generando ilusiones con relación a las RET, sin averiguar primero si son viables económicamente”. Afirmó que el hecho de que en el proyecto no se le asignen claramente funciones puede significar que ninguna de las ET que hoy existen está dispuesta a cederles funciones y recursos. Insistió que se trata de un asunto que “debe plantearse con rigurosidad técnica, con rigurosidad económica”.

Finalmente, afirmó que “el asunto del departamento aún continúa en el limbo” y que para aclararlo hay que plantearse interrogantes como los siguientes: deben ser los Gobernadores elegidos popularmente. “De pronto puede resultar más costoso un proyecto electoral que las funciones que realizan”; tienen sentido las Asambleas o se puede pensar, por ejemplo, en un Consejo de Alcaldes que escoja a los Gobernadores.

También, en un Consejo departamental con origen en los Consejos municipales. Cuánto se ahorraría la sociedad si pensara en estas alternativas”. Dijo que el proyecto de LOOT era muy laxo en lo relativo a las exigencias para crear ET, que no serían viables económicamente hablando, cuyo tamaño no permitiría “generar economías de escala que impliquen bajos costos para el aprovisionamiento de la infraestructura de servicios”. En tal sentido, afirmó que los criterios deberían ser más exigentes.

A continuación intervino la Dr. Juanita Mariño, del Ministerio del Medio Ambiente, quien empezó señalando que “el OT es un proceso en el cual todos estamos aprendiendo, ya sea visto desde los POTs o desde la LOOT, es un ejercicio nuevo, son nuevos los conceptos, es algo que todavía está en etapa de ensayo y que requiere ajustes, razón por la cual es muy difícil tener la fórmula, más aún en un país eminentemente heterogéneo”. Se preguntó por la relación que existe entre los dos procesos (LOOT y POT), si se complementan o se excluyen y recordó que “existe una discusión, que ha sido recurrente, acerca de por donde se debe empezar, si es posible hacer POTs municipales cuando no hay POTs regionales y nacional o si es posible definir una LOOT, que es nacional, si no se entiende realmente cuál es la esencia de lo que ocurre en lo municipal”. “La conclusión parecer ser que hay que trabajar en todo simultáneamente”.

Posteriormente, procedió a hacer una exposición detallada de la forma como el Ministerio del Ambiente ha participado en la primera etapa de desarrollo de la ley 388. Afirmó que el trabajo realizado ha permitido hacer una evaluación del proceso municipal, de la cual se pueden extraer algunas conclusiones que procedió a referir. De ellas destacamos las siguientes: “los municipios encuentran mayor facilidad de entenderse al interior de sus propios perímetros y tienen mayor dificultad de entenderse regionalmente. Esos vacíos de entendimiento se refieren generalmente a aquellos elementos ambientales que comparten, tales como las cuencas hidrográficas y los sistemas orográficos”; “es difícil llegar a acuerdos en regiones donde hay gran heterogeneidad en la concepción misma de lo que es el territorio, donde se superponen territorialidades diferentes”. Terminó exponiendo los resultados de la evaluación realizada en las distintas regiones.

El siguiente expositor fue el Dr. Moisés Pineda, Secretario de Paz del Departamento del Atlántico, quien empezó haciendo unas reflexiones sobre la diferencia que existe entre “un territorio vivido y otro percibido, simbólico y virtual, dos realidades que no están intercomunicadas”. Explicó tales diferencias en términos históricos, señaló los elementos constitutivos de la territorialidad y se preguntó si los arreglos constitucionales vigentes permitían recomponer los mapas actuales a partir de la decisión de la comunidad. “La respuesta es que no, que el esquema constitucional, por las razones que sea, no nos ayuda a interpretar esta realidad” y que “mientras nuestra Constitución siga afirmando que la Región se forma a partir de Departamentos, desconociendo la existencia real de los Distritos, esto no va para ningún lado”. Puso varios ejemplos relacionados con la forma como se dan los intercambios y las relaciones en algunas parte del Caribe y llamó la atención sobre la falta de adecuación de las jurisdicciones a las dinámicas reales.

Señaló, a continuación, que “he venido sosteniendo que este cuento de la región es un proyecto político que se quedó sin dolientes, que requiere unos elementos fundamentales” y procedió a exponerlos preguntándose al tiempo si existían o no en el caso del Caribe. El primero de ellos es “tener una conciencia del nosotros”. Puso en duda que exista entre los cordobeses y los guajiros. El segundo, es que sea “un bien deseable para la gente”. Dudó que “exista la voluntad de presentarle a los ciudadanos la región como algo que tenemos que construir. Eso no se ve por ningún lado”. Lo tercero, es que “todo proyecto político tiene una fuerza que atrae y otra que rechaza”, lo que le permitió afirmar que “aquí cuenta más lo que nos separa que lo que nos une”, aseveración que ilustró con varios ejemplos. Y, por último, “demanda un comportamiento colectivo comunitario. Si un proyecto político no tiene la capacidad de movilizar a la gente no tiene futuro”. Concluyó que, en el caso del Caribe, “no existe realmente esa dinámica de movilización alrededor del tema de la región”. Todo lo anterior, le permitió afirmar que “como aparece en el proyecto de ley, es totalmente equivocado el planteamiento de la RET”.

El siguiente expositor, El Dr. Claudio Devani, Funcionario de Planeación del Departamento del Magdalena, dijo que iba a presentar algunos comentarios sobre el proyecto de LOOT “que nos han parecido pertinentes”. Empezó señalando que el proyecto de LOOT “nos revierte hacia el pasado del centralismo” cuando crea el Consejo Superior (CSOT), que “centraliza decisiones referentes al OT que le deben competir a las regiones, etc., en virtud de la autonomía y de la descentralización”. Luego, afirmó que el proyecto “hace muy compleja la conversión de unas ET en otras, ya que crea unos pasos previos bastante complicados para algunas divisiones territoriales”. Es el caso de la creación de RAP o RET, etc. Aunque reconoce que las ADT son una innovación muy interesante, “no creemos muy conveniente que sean una condición para que (ciertos territorios) puedan surgir como ET. Además, creemos que hay una discriminación por cuando se establece que sean áreas prioritarias dentro del Plan Nacional de Desarrollo”.

Con respecto a la creación de nuevos municipios, al llamar la atención sobre el tope de salarios mínimos exigidos, se preguntó “qué municipios de nuestra costa caribe, a parte de las grandes ciudades, pueden garantizar hoy ingresos propios anuales por ese monto?. En el Departamento del Magdalena no hay ni uno solo que pueda garantizar ingresos propios anuales por ese valor”. Volviendo al primer tema, el CSOT y su Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), dijo que esta última “implicaría crear más burocracia central, en un momento en el que el gobierno nacional está recortando las autonomías y los recursos de transferencias a las ET, precisamente para tratar de controlar el gasto desbordado del nivel central”. Finalmente, al hacer referencia al Proyecto Estratégico Nacional (PENOT), se preguntó “cuánto tiempo nos demoraremos discutiéndolo y aprobándolo si ha pasado diez años desde la constituyente y no tenemos todavía la LOOT”. Es decir, “si en 20 años no tenemos ese proyecto, no vamos a tener entonces RAP ni mucho menos RET”.

A continuación hizo uso de la palabra el Dr. Wilson Zarate, Asesor de la Asociación Colombiana de Ingenieros Químicos, quien dijo que “este tema no es nuevo”, que a pesar de las muchas reuniones que se han realizado “es muy poco, casi nada, lo que hemos avanzado”. Dijo, también, que “el marco normativo vigente en materia de OT está desenfocado e incompleto”, “carece de unos enfoque conceptuales y también del correspondiente instrumental estratégico”. Concluyó que “tampoco es fácil superar en el corto y mediano plazo estos problemas, por dos razones principales: porque el Congreso no ha mostrado interés ni capacidad para enfrentar el problema del OT; porque el país ahora se encuentra embarcado en otras prioridades que demandan toda su atención”. Por estas razones es necesario pensar en formulas alternativas y mencionó diferentes tema que debería abordar el proyecto.

Luego, tomó la palabra el Dr. Alvaro Mercado, representante de la Asociación Nacional de Economistas, quien señaló que “dentro de las propuestas que se han estado discutiendo han quedado vacíos en algunos elementos del OT, como son el económico, el cultural y el ambiental”. Es decir, no basta con discutir qué tipo de ET queremos sino “cómo se sustenta sobre estos elementos”, porque frente a ellos hay grandes ventajas y oportunidades que hay que considerar.

En lo económico, hizo alusión a los impactos de la apertura que “ha dejado una región de transito para el transporte de las mercancías que se producen en el interior del país y no ha producido la famosa localización de la industria colombiana en las costas”. En lo cultural, en el proyecto hay algunos criterios para la creación de provincias que desconocen este elemento. Discrepó de las afirmaciones de otro expositor y llamó la atención sobre “el centralismo regional que existe en Colombia”. En lo ambiental, dijo que no creía que fuera competencia del Ministerio del Ambiente decidir que debía pasar, por ejemplo, en la Sierra Nevada. Termino discrepando, también, de la afirmación de que la región no tiene dolientes. “Sí hay agentes que convergen, lo que pasa es que en Colombia no se ha construido un proyecto de nación visto desde la región”.

A continuación, la Dra. Flor Paulina Donado, Directora de la ESAP, regional Atlántico, tomó la palabra para expresar que “este tema, tan importante y fundamental, no puede aprobarse sin haberse socializado su discusión”. Refiriéndose a las razones que expuso el Senador Caicedo F., cuando explicaba porqué no se había podido aprobar una LOOT, dijo que quería agregar una mas: “porque no se ha involucrado el sentir

popular en ella”. En otras palabras, “porque no tenemos el conocimiento y el convencimiento de que puede ayudar a mejorar la calidad de vida de los Colombianos”. Destacó la importancia del Foro y pasó a repasar los principales elementos contenidos tanto en la propuesta de la Comisión como en el proyecto del Senador Caicedo, para finalizar resaltando que abría la “posibilidad de constituirnos como región Caribe, con base en los ingredientes de la descentralización y la participación”.

Por último, habló Ana González Rubio, de la Corporación Joven Caribe, quien hizo un recuento de la legislación existente en materia de descentralización, recordó que la Constitución de 1991 introdujo el tema del OT y, luego de hacer una síntesis de lo que se busca con la LOOT, pasó a exponer las siguientes consideraciones: el proyecto debe formular con mayor claridad lo referente a la autonomía de las ET; dada la crisis de los departamentos, surge la pregunta de si es conveniente o no continuar con su existencia; si la región solo puede constituirse teniendo como punto de partida una mayor consolidación institucional del departamento, esto nos muestra una vez más la falta de decisión clara frente al reconocimiento de las necesidades de la regiones; el proyecto de LOOT debe ser flexible, con alternativas amplias de organización, que reconozcan las nuevas realidades territoriales; la participación directa de los ciudadanos en el proceso de OT es fundamental; se debe vincular a este proceso a las universidades, Ong, Jal, etc., e institucionalizar la cátedra de cultural territorial, como una campaña pedagógica por el desarrollo regional; la nación se debe construir a partir de las identidades locales y regionales.

4. Algunas conclusiones generales.

Al clausurar el evento, el Senador Juan Manuel Ospina R. expresó que “la larga y fructífera jornada de trabajo nos reafirma en la idea de este tema hay que sacarlo de los círculos académicos, de la administración central y de los corredores del Congreso”. Posteriormente, hizo un repaso de “algunos de los puntos centrales que quedan muy claros en la discusión que se ha adelantado en el día hoy”. En primer lugar, insistió en la importancia de “esa instancia que está entre el Estado central y los municipios, que puede ser el Departamento o la Región”. Al respecto, recordó la afirmación de Gregorio Eljach de “que el interés por las regiones es más fuerte allí donde la crisis de los departamentos es mayor”, lo que lo llevó a concluir que “en la Costa norte se percibe una sensación de agotamiento del departamento y una proyección hacia la región, pero creo que tenemos que trabajar más este concepto, para que no se vaya a constituir en una nueva frustración”.

En segundo lugar, dijo que “esta claramente planteado que lo que se está reclamando no es más descentralización sin autonomía, que Bogotá transfiera a las regiones unos recursos para que desarrollen determinadas actividades, sino que aquellas tengan la posibilidad de decidir sobre su destino”, asunto de fondo que está ligado a la política, porque “mientras no la recuperemos esto es un cuento chino, que no va a transformar la realidad”. Se preguntó, a continuación, “hasta dónde queremos llevar la autonomía, hasta dónde queremos modificar la carta política?. Yo creo que ahí hay todavía mucha tela para cortar”. En tal sentido, recordó unas afirmaciones del Ministro del Interior en el Foro de Pereira. Dijo el Ministro que “este problema hay que mirarlo a la luz de la actual Constitución, pero hay que tener la capacidad de ver si no habrá necesidad de hacerle algunos cambios, para abrirle un espacio al departamento y a la región”. También, dijo el Ministro que “esta ley tiene que estar montada sobre dos pilares: la flexibilidad, entendida como la capacidad de interpretar la diferencia, de no darle un tratamiento homogéneo a lo que es distinto, de no imponer una camisa de fuerza desde Bogotá a un proceso que es eminentemente dinámico, que responde a las realidades propias de las regiones; la democracia y la participación”.

Finalmente, algunos aspectos destacados de la reunión fueron los siguientes: con excepción de la representante del Ministerio del Ambiente, todas las personas que participaron en la reunión hicieron referencias explícitas a la LOOT. Lo anterior, evidencia que en la Costa Caribe existe conocimiento y apropiación del tema, no solo entre los especialistas en desarrollo regional y ordenamiento territorial; como en los casos de Medellín y Pereira, no resulta claro para la mayoría de las personas la diferencia entre un Estado Federal y una República Unitaria descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Esto es

importante, porque también se hicieron alusiones a proyectos de Federalismo que habría que diferenciar de la iniciativa que nos ocupa.

No faltaron los cuestionamientos, que también se presentaron en Medellín, acerca de que la Constitución de 1991 no permite el desarrollo de una LOOT que vaya en la dirección de una mayor autonomía de las entidades territoriales. En tal sentido, es conveniente hacer un mayor esfuerzo para tratar de esclarecer en lo posible este aspecto polémico; sin duda, en Barranquilla el tema que surgió con mayor fuerza fue el de la región. Sin embargo, es necesario aclarar que al respecto fueron varias las apreciaciones, múltiples los matices y claras las divergencias existentes. Tampoco estuvo ausente un cierto tono crítico respecto del nivel central, que consideraría animado de un espíritu constructivo. Sobre este asunto no faltaron quienes afirmaron que la LOOT constituye un obstáculo para avanzar en la dirección de las regiones como entidades territoriales. Adicionalmente, el tema de las Areas y Distritos Metropolitanos también fue ampliamente desarrollado; hubo diversas intervenciones en el sentido de que es necesaria la participación amplia de la comunidad en las decisiones sobre ordenamiento territorial. También, se habló de la necesidad de crear una cultura del ordenamiento. En tal sentido, el espíritu de los Foros Regionales fue ampliamente legitimado por la asistencia y por el tipo de recomendaciones que se hicieron.

Con el ánimo de mejorar el mensaje que se transmite a los asistentes, insisto en dos recomendaciones, tanto respecto de las diferencias existentes entre un Estado federalmente organizado y una República Unitaria, como de la diferencia existente entre la LOOT y los POTs. Adicionalmente, creo que es necesario incluir dentro de los principios del Ordenamiento Territorial los de flexibilidad y gradualidad, los cuales se mencionan en las exposiciones pero no se han incorporado en el texto, siendo quizás los dos más novedosos respecto de desarrollos anteriores en esta materia o en otras relacionadas.

8. MEMORIAS DEL TALLER “REFLEXIONES DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL”. Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Territorial.

TEMA DEL TALLER

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior hacen una presentación del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a jefes y representantes de las oficinas de planeación departamental. Alrededor del tema se generó un espacio de reflexión. El presente informe resume las principales reflexiones e inquietudes manifestada por los departamentos.

ASISTENTES

La reunión se realizó en la Santafé de Bogotá D.C., junio 12 de 2000 y contó con la participación de:

Oficinas de Planeación departamental¹: Asisten representantes de 21 departamentos así: Amazonas: Raúl Ternera, director de Planeación; Atlántico: Carmen Martín Bacci, Directora D.A. Planeación y Diana de León Obregón, Subdirectora Desarrollo Territorial; Bolívar: Alvaro Murillo Rodríguez, Director D. A. Planeación, Roberto Arrazola, Secretario Interior; Caquetá: Juan Fernando Olarte, Secretario de Planeación; Casanare: Pedro Nel Calderón, Secretario de Planeación; Cauca: Esperanza Cerón V. Secretaria D.A. Planeación, La Guajira: Edgar Bonilla Blandón, Director D.A. Planeación; Guaviare: Mauricio Gaitán, Director de Planeación; Huila: Marco William Fonseca, Director de Planeación y Helena Borrero, Profesional; San Andrés: Jairo Rodríguez Davis, Director de Planeación; Sucre: Ciro Hernández, Secretario de Planeación; Valle: Viviana Obando, Subsecretaria de Planeación y Blanca Cecilia Zuluaga Profesional especializado; Antioquia: Francisco Zapata, Director de Ordenamiento; Boyacá, Julia Cecilia Ramírez, Profesional; Cesar: Berta Henríquez, Coordinadora POT; Cundinamarca: Maria Consuelo Castro, Crescencio Martínez y Alvaro Sanchez, Profesionales; Magdalena: Claudio Devani Prado, profesional especializado; Meta: Rafael Gómez y Jaime Alvarez, Profesionales; Putumayo, Carlos Hernán Castro, coordinador OT; Santander: Elizabeth Lobo, Profesional OT; y Vichada: Olga Pérez C. Profesional. Del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico asistió Bismarck Chaverra, Coordinador Ordenamiento Territorial.

Planeación Nacional: Oswaldo Aharón Porras, Jefe Unidad de Desarrollo Territorial, Luz Helena Chamorro, Jefe División de Inversión y Desarrollo; Víctor Lozano, Jefe (e) División Fortalecimiento Institucional de las entidades territoriales; Asesores: Beatriz Gómez, Carlos Vargas, Oswaldo Espinosa, Hernando González; Consultores: Jesús Ramírez, Alberto Galán.

Ministerio del Interior: David Soto, Director Asuntos Territoriales; Elkin Velásquez, Asesor y Rocío Gómez, subdirectora de Desarrollo Institucional.

ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA REUNIÓN

Reflexiones de los departamentos sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Los representantes de los departamentos expusieron sus reflexiones e inquietudes, los cuales a grosso modo se resumieron de la siguiente manera:

¹ No asisten los departamentos de Arauca, Quindío, Caldas, Córdoba, Guainía, Chocó, Nariño, Vaupés, Norte Santander, Risaralda y Tolima.

Atlántico: En cuanto a las competencias se requiere mayor claridad en los términos como autonomía y descentralización; en algunos casos se asimilan funciones y competencias; no se le precisan competencias a la región como entidad territorial; complejidad en los requisitos para la creación de región; Supresión y creación de departamentos; límites; plan estratégico nacional de ordenamiento; Comisión Superior de Ordenamiento; Áreas de Desarrollo Territorial; Carencias y aciertos del proyecto.

Huila: El proyecto de Ley no expresa el propósito de fortalecer el departamento: en muchos aspectos lo margina de un verdadero protagonismo en los aspectos de planeación y de ordenamiento territorial; no se precisa su rol de intermediación, su participación en la conformación e implementación de las nuevas entidades o divisiones territoriales. Así mismo, el proyecto no incluye los temas de minería, turismo, cultura, parques arqueológicos, manejo del subsuelo, medio ambiente, el financiamiento de los procesos de planeación para el ordenamiento. Se debe revisar los criterios de creación y supresión de municipios y departamentos. En cuanto al Proyecto Estratégico de Ordenamiento se debería especificar que la Nación elaborará su plan o modelo de ordenamiento territorial para el país, elemento indispensable para articular la planificación territorial de los departamentos y municipios.

Caquetá: Compensación de las ofertas ambientales en zonas de conservación; zonas de despeje o convivencia; creación de provincias debe ser competencia de las asambleas y no del departamento; los municipios son la base del desarrollo y los departamentos deberían asumir una función gerencial; los municipios autónomos en la asignación de recursos; los límites físicos no deben limitar el desarrollo de las actividades; Caquetá podría hacer alianzas con otros departamentos pero no para hacer región; no hay herramientas para construir región; los POT están aislados y el departamento no tiene los medios para ajustarlos; como ve la nación el ordenamiento del territorio y particularmente el de los departamentos.

Santander: ¿Hay una posición clara con respecto al fortalecimiento de los departamentos? ¿Qué propuestas hay para dar viabilidad financiera de los departamentos?; Debería de haber un gran acuerdo alrededor de que el lo que queremos con la LOOT; Se deberían fortalecer las entidades territoriales existentes. Putumayo: Propone un sistema regional de planificación, el sistema nacional de planificación no se dinamiza en la LOOT; se requiere mayor institucionalidad para orientar el ordenamiento territorial.

Cauca: El proyecto debilita a los departamentos. En el tema de competencias se debe revisar el papel de los institutos descentralizados vs los departamentos, las competencias legislativas sectoriales para los departamentos, la participación del departamento en los sistemas de planificación.

Antioquia: En cuanto a la División Político Administrativa que se propone en el proyecto surge la pregunta sobre la pertinencia de desarrollar toda la Constitución en esta Ley. Considera que las Áreas de Desarrollo Territorial se deben considerar como una estrategia pero no como una división territorial. Destaca la importancia de: a) fortalecer el nivel intermedio en la organización territorial nacional, con la premisa de crear una estructura más sencilla y con precisos mecanismos de articulación, en la cual el departamento adquiera una nueva dimensión y b) construir un proyecto futuro de país que incorpore la territorialidad y donde se establezca en un verdadero Sistema Nacional de Planificación. Actualmente, Antioquia está empeñado en la construcción de un plan estratégico como proyecto social que articule todos los elementos de su territorio y permita la reconstrucción de su tejido social.

Valle: Se debe precisar la finalidad de la LOOT de tal manera que le apunte al desarrollo territorial; hace un llamado para que el DNP coordine con los ministerios el tema de la planificación y el ordenamiento territorial; destaca la importancia de que la LOOT guarde una coherencia con el desarrollo de los procesos adelantados con los POT municipales; señala la importancia de trabajar con las negritudes y tener en cuenta la negociación y el conflicto armado y su incidencia en el proceso de Ordenamiento Territorial. Por último se refiere a la armonización institucional y sectorial sobre los desarrollos legales.

Magdalena: Es necesario establecer la viabilidad fiscal del menú de entidades territoriales que ofrece la LOOT y establecer la continuidad de las entidades o su transformación de una en otra; pregunta que se va a hacer con los municipios inviábiles y que va a pasar con los municipios que se supriman y bajo que condiciones deberán ser recibidos por los otros municipios; las ADTs son figuras innovadoras pero con un sesgo urbanista; en el PENOT ¿qué papel juega Cormagdalena, que representa el 70% del país?; propone eliminar el CSOT y en su defecto fortalecer las instituciones; con relación al financiamiento menciona que en el proyecto se contemplan las limitaciones y no las definiciones; recomienda hacer un estudio de viabilidad de las entidades.

Bolívar: ante la proliferación de leyes es importante que la LOOT se pronuncie sobre cuales se pueden mantener o modificar; sobre el Fondo Nacional de Regalías se debe definir como distribuir los recursos para buscar un mayor equilibrio entre regiones; en la LOOT se fortalecen los municipios pero no sucede lo mismo en el nivel intermedio departamental; se debería limitar las funciones del CSOT pues muchas de las planteadas están referidas a asuntos de política; en el departamento nunca se ha pensado en la creación de más departamentos sino en una coordinación ejemplo: los Montes de María entre Bolívar y Sucre; el papel de los departamentos en la ejecución del plan nacional de desarrollo debería ser más protagónico. Por último se pregunta por qué la creación de ADTs si para ello están los departamentos.

Principales reflexiones

Luego de la presentación se hizo una lectura de las reflexiones. Se destacan las siguientes conclusiones:

- Existe un desfase entre los propósitos de la LOOT y el desarrollo del articulado.
- Se requiere más desarrollo sobre la operatividad de algunas propuestas de la LOOT.
- En competencias se debe avanzar en precisar las de la nación y los departamentos.
- La proliferación de organizaciones territoriales propuesta no parece ser válida para el ordenamiento del país. Sería mejor fortalecer las existentes, ordenar procesos regionales a través de estrategias de coordinación y alianzas estratégicas, entre otras.
- La Nación solo interactúa con los departamentos a conveniencia, pero no como un propósito claramente definido y sistemático. En muchos casos la nación va directamente a los municipios. Se requiere definir mecanismos para la interacción nación – departamento.
- Deben desarrollarse mecanismos que permitan al departamento cumplir el papel de intermediador, planificador y promotor del desarrollo.
- El financiamiento del ordenamiento territorial no está claro.
- El Consejo Superior de Ordenamiento Territorial CSOT, propuesto, es centralista y poco operativo.
- La LOOT debe generar un marco flexible y equilibrado para la creación de nuevas figuras atendiendo a criterios de conveniencia y eficiencia y no a condiciones de privilegios en asignación de recursos.
- Mayor intereses por parte del Estado a las regiones más apartadas.

Temas prioritarios y propuestas

- Con el objeto de hacer propuestas concretas sobre los asuntos departamentales, entre los participantes se escogieron tres temas prioritarios. Estos temas fueron: a) Competencias y funciones, b) Financiamiento y c) Región. Las propuestas se resumieron así:

Competencias y funciones:

- Resolver como convergen las leyes orgánicas de Planeación y Ordenamiento.
- Definir claramente las competencias de municipios y departamentos sin dejar términos ambiguos.
- Adecuar de acuerdo a sus particularidades los currículos educativos.

- Diseñar y poner en marcha herramientas de política económica.
- Establecer la participación del departamento en cuanto a la política petrolera (coordinación nación – departamento – municipio).
- Entregar a los departamentos las funciones de los institutos descentralizados.
- Asumir la responsabilidad de la educación y la salud.
- Promover la capacidad institucional del departamento como planificador del desarrollo económico y social.
- La prevención y atención de desastres debe ser una competencia nacional y no municipal.
- El departamento debe aprobar los componentes diferentes del ambiental de los POT municipales.
- Los departamentos se deben fortalecer como entes autónomos para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y desarrollo económico y social dentro de su territorio como lo establece la Constitución.
- Los Institutos descentralizados del orden nacional deben sujetarse a la planeación departamental.
- Los departamentos deben definir autónomamente y de acuerdo con sus particularidades su estructura administrativa.
- El departamento debe apoyar el OT rural concertando programas con entidades descentralizadas nacionales o supeditándolas a las directrices del departamento y el OT urbano apoyando los programas y proyectos de vivienda y entorno de entes nacionales (Inurbe), manejo de riesgos de desastres, asumir la educación media vocacional y superior, establecer mecanismos de participación.
- Retirar las funciones de evaluación municipal que tienen los departamentos.
- Desarrollar una política clara de reforma agraria.
- Los departamentos deben asumir funciones en sectores tales como salud y educación y los municipios en servicios públicos.
- Competencias nacionales en minería e hidrocarburos, patrimonio cultural y medio ambiente para las que se deben elaborar directrices de OT.
- Los departamentos con mayoría de población indígena deben ser departamentos especiales.
- Asumir funciones de prevalencia y jerarquía en materia ambiental por encima de las CARs.
- El departamento debe ser protagonista en ordenamiento territorial, en procesos de construcción de región, de coordinación y articulación, planificador y promotor del desarrollo económico y social.
- El DNP y el Mininterior deben liderar en el Gobierno Nacional un verdadero programa de fortalecimiento institucional en capacidad de gestión a los departamentos, para que estos a su vez sean más eficientes en lo mismo con los municipios.
- Ampliar el numeral 8 de las competencias departamentales y se debe incluir el sistema de transporte intermunicipal.
- Se debe definir exactamente lo que coordina e intermedia el departamento en lo social, lo económico, lo ambiental, usos del suelo y subsuelo, institucional, etc.
- La LOOT debe establecer jerarquías de las entidades territoriales incluyendo las nuevas. Se debe definir el nivel intermediador del departamento.
- Replantear en la LOOT el ineficiente SINA para la conformación de Región.
- Antes que crear más entidades territoriales se deberían fortalecer los procesos de planeación de las entidades territoriales existentes.
- Se requiere clarificar las competencias de las etis y resguardos indígenas.
- Fortalecer las asambleas compartiendo algunas acciones con Senado.
- Establecer mecanismos de participación y concertación de los diferentes actores (nación, departamentos, municipios) como principio de la autonomía local.
- La LOOT debe propiciar instrumentos eficientes y eficaces para ordenar lo rural.
- Que los departamentos sean fortificados dándoles funciones coercitivas para obligar a otras entidades territoriales a cumplir la planeación.
- Definir claramente las funciones para que no haya duplicidad con los municipios y otras entidades, el problema de límites debe quedar en los departamentos y no en el CSOT.

- Asegurar desde el nivel nacional que los departamentos asuman el control de su función de coordinación, autonomía y ejecutor de sus políticas.
- Definir en el proyecto las competencias departamentales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sectorial.
- Asignar funciones interdepartamentales en materia de infraestructura y medio ambiente.
- El departamento como articulador del desarrollo regional.
- Las ADTs deben surgir de las directrices departamentales de ordenamiento territorial como ejes de desarrollo como programas estratégicos y no como división territorial.
- Reconocer los territorios colectivos (indígenas y negros) en el proceso de ordenamiento territorial y en la conformación de entidades territoriales.
- Clarificar las competencias exclusivas y concurrentes en cada nivel de gobierno.
- Precisar el concepto de autonomía en las entidades territoriales.

Financiamiento:

- No permitir el acceso a recursos de crédito de las ADT o restringirla explícita y claramente.
- El Fondo de Compensación no debe ser un nuevo ente burocrático sino que debe recoger y acabar algunos fondos existentes.
- Acceso a recursos del Fondo de Compensación Territorial por parte de los departamentos receptores de desarraigados.
- Los departamentos y municipios deben ser autónomos para planificar y accionar recursos para los diferentes sectores del gasto social según sus necesidades.
- Fortalecer los ingresos departamentales con otros parafiscales: registro mercantil, registro inmobiliario (cambiar la estructura fiscal).
- Fortalecer las rentas departamentales con el impuesto a las bebidas gaseosas y agua pura.
- Retribuir el costo social a los departamentos petroleros a través de inversión social.
- Los temas de competencias y recursos de los departamentos no están claros y no guardan una relación.
- Los departamentos no pueden subsidiar la acción municipal, esto debería suprimirse.
- Facultar a los departamentos para establecer tributos.
- Establecer mecanismos para el financiamiento del Ordenamiento Territorial de municipios y departamentos.
- Definir cuotas de asignación y/o participación de los recursos del Fondo de Compensación para el departamento.
- Definir quien asume el financiamiento de los POT municipales.
- Reconocer que las necesidades de los departamentos no están ligadas con el número de habitantes.
- Flexibilizar a las corporaciones públicas (asambleas y concejos) de acuerdo a la categorización territorial.
- Se deben fortalecer las competencias en relación directa de los recursos propios del ente territorial.
- Asignar funciones de carácter tributario al departamento: imposición de nuevos tributos para el desarrollo de sectores sociales.
- Con la proliferación de figuras aparecerían conflictos entre divisiones y entidades territoriales.

Región:

- Realizar asociaciones y alianzas con otros departamentos y con otros países.
- Nombramiento del representante de la RET por voto popular.
- Posibilitar un sistema de ocupación del territorio que se sustente en lo ecosistémico, lo cultural y lo social.
- Armonizar la RET con las otras entidades territoriales y precisarle funciones.
- Se debe contemplar un proceso de división sustentado en la funcionalidad de los territorios a partir de sus asentamientos humanos.
- Democracia participativa en la creación y financiamiento de la RAP y la RET.

- Viabilidad del departamento región como un nivel intermedio fundamental que consolide la autonomía regional.
- Las formas de región deben ser flexibles según intereses diversos. Por ejemplo
- Los municipios deben ser autónomos para hacer las alianzas estratégicas y la nación y el departamento deben facilitarlas y expedir la normatividad.
- Participación del departamento en la creación y conformación de nuevas entidades y divisiones territoriales.
- Creación de instrumentos de ordenamiento territorial en el nivel departamental con incentivos y sanciones en la aplicación de las directrices.
- No condicionar la creación de la Región a la certificación que entregue el CSOT ni establecer tiempos de funcionamiento de la RAP.
- Reconocer la realidad histórica en la conformación de las regiones.
- Abrir la opción de conformar provincias por municipios de diferentes departamentos y que estos se redefinan en sus límites para involucrar nuevas provincias.
- Definir requisitos claros para conformación de RET como los otros entes territoriales.
- Definir criterios claros de participación ciudadana en las decisiones de ordenamiento territorial.
- Las regiones deben cumplir funciones “exclusivamente” de planificadores de proyectos estratégicos regionales.
- Las regiones deben ser unidades geográficas y sociales que permitan usufructuar, conservar y proteger sosteniblemente los recursos naturales y culturales.
- La creación y desarrollo de las ADTs deben ser a través de los departamentos.
- El proyecto de LOOT no debe hablar de control político departamental a municipios, debe reforzar la intermediación.
- Definir las regiones conforme a su identidad cultural y funcionamiento espacial.
- Las regiones deben crearse partiendo de la voluntad asociativa y la orientación de los departamentos que posibilite desarrollar alianzas estratégicas entre departamentos de acuerdo a intereses comunes.
- La región debe propiciar la articulación y coordinación intersectorial y entre entidades territoriales.

9. REUNIÓN COMITÉ INTERSECTORIAL. PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. FECHA: 28 DE JUNIO DE 2000.

Lugar: Sala de Juntas del Departamento Nacional de Planeación, Piso 15, Edificio FONADE, Santafé de Bogotá
Hora : 09:00 – 12:00 m.

Asistentes:

Jesús Ramírez	Consultor DNP
Alberto Galán	Consultor DNP
Darío Fajardo	Consultor DNP
Elkin Velásquez	Ministerio del Interior
Alberto Matiz A	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Planeación.
Martha C Vargas	Ministerio de Agricultura
Diana Gruszczynski Rincón	Jefe DDR – UDA
Gloria Beatriz Salazar	Asesora DNP – UPA
María Teresa Szauer	Jefe UPA – DNP
Luz Marina Arevalo S	Jefe DIPA – UPA – DNP
Oscar Javier Ballesteros	Jefe DCA – UDA
Ricardo Garzón	UDA – DNP
Hernando González	UDT – DNP
Vicky Waleska	UDT – DNP
Oscar Sánchez R.	UDT – DNP

Objetivos:

- Recoger los comentarios sobre las propuestas de los consultores en torno al proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial formulado por el Comité Intersectorial.
- Hacer recomendaciones para los ajustes del mismo.

Agenda del día:

08:30 – 08:40	Bienvenida.
Introducción.	
08:40 – 10:00	Comentarios a las propuestas de los consultores. Comentarios de la UPA – DNP.
10:00 – 12:00	Taller sobre ajustes al proyecto de LOOT.
12:00 – 12:20	Conclusiones y recomendaciones.

Desarrollo de la reunión.

Oswaldo Espinosa del DNP dio la bienvenida a los miembros asistentes a la reunión, y, posteriormente presentó el orden del día y el objetivo de la reunión se determinó que previo a la discusión de los temas tratados por los consultores, era necesario, que cada uno de ellos precisará grosso modo el contenido de las recomendaciones que presentaron a la Comisión Intersectorial. A la reunión no pudo asistir el consultor Edgar González Salas.

Intervención de los consultores de la UDT

- Darío Fajardo – La perspectiva de la LOOT desde el desarrollo rural.

Presentó los aspectos generales de su propuesta, señalando que en una primera parte correspondían a aspectos de tipo conceptual, entre los cuales sobresale el hecho de que el tema del Ordenamiento Territorial surge como el resultado de conflictos y no es una reacción espontánea a la realidad del país. Para él, subyace al ordenamiento territorial un problema político de fondo, representado en la distribución de recursos, entre uno de los aspectos más importantes

Preciso que la Asamblea Nacional Constituyente fue el punto de partida para tratar el tema del Ordenamiento Territorial en Colombia. Así mismo señaló que en el documento de la LOOT, se presenta un diagnóstico del país y su relación con los objetivos del Ordenamiento Territorial, señalando que existe un desfase en el articulado del proyecto de LOOT y los objetivos del Ordenamiento, de tal suerte, para el Doctor Fajardo, el articulado se centra en aspectos de tipo administrativo y se eluden los aspectos políticos.

Entre los principales aspectos señalados por el Doctor Fajardo, cabe resaltar: el no considerar al Ordenamiento Territorial como algo fluido; la necesidad de comprender que el proceso del Ordenamiento Territorial implica una asignación estructural de recursos; el requerimiento de articular el Ordenamiento Territorial al modelo económico y a una política de asentamientos humanos, preguntándose, el como adecuar la población a las potencialidades del territorio y, finalmente la necesidad de articular el ordenamiento espacial y territorial con los asentamientos y las etnias.

En una nueva intervención, el Doctor Giraldo, cito la importancia de indagar sobre el como pasar de una LOOT eminentemente indicativa a una ley imperativa, pero flexible, que permita definir claramente la intencionalidad de la actuación del Estado.

Cuadro – Resumen.

DARIO FAJARDO	
▪	Aportes conceptuales al O.T.
▪	En el O.T. hay un problema político, no es solo técnico y administrativo
▪	Diagnóstico es bueno pero no se desarrolla en el articulado
▪	La LOOT elude los temas políticos y no se prevé flexibilidad y gradualidad el O.T.
▪	No hay un sentido crítico al O.T.
▪	Política de población: núcleos urbanos – oferta.
▪	Ley de Mínimos/ Las normas deben encajar en los postulados del O T

- Alberto Galán – La LOOT desde lo ambiental.

Señala el consultor que falta una posición de Estado, de Gobierno Nacional en la definición del Ordenamiento Territorial,. Destaca que en el proyecto de LOOT, los principios no corresponden con la realidad, dado que se trata de enunciados formales y retóricos

El concepto de Desarrollo Sostenible, ya desarrollado por la Ley 99 de 1993, debe adecuarse por la LOOT para el caso particular del Ordenamiento Territorial. Para el consultor, se debe precisar la relación de las herramientas y la articulación de las políticas ambientales con las políticas de Ordenamiento Territorial. Así mismo, señala que el proyecto de LOOT, no precisa que son y en que consisten los desequilibrios ambientales.

Para el consultor, no se avanza en garantizar los espacios de participación y concertación en la discusión de la LOOT.

Afirmo que las funciones de los departamentos y municipios deben ser cada vez más crecientes, en la medida que la transferencia de las mismas por parte del nivel central debe ser cada vez mayor. Señala la importancia de un mayor protagonismo de los Departamentos a la hora de permitir la existencia de entidades del orden nacional en su territorio; resalta la necesidad de una mejor precisión de las competencias de las Entidades Territoriales Indígenas y, la importancia de resaltar en el proyecto de LOOT, la propiedad de la nación sobre el subsuelo.

Es pertinente analizar la institucionalidad de el Plan Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial y del Fondo de Compensación Territorial, en especial para este último, no es posible que alcance la compensación que se espera, en términos del consultor.

Ante la proliferación de Consejos Nacionales (Consejo de Ciencia y Tecnología, de Planeación y Ambiental), plantea la posibilidad de reunirlos en uno solo.

Posterior a su intervención inicial, Alberto Galán, recalcó sobre el reconocimiento del Desarrollo Sostenible en la LOOT y, la importancia de la magnitud de la misma, en la medida que es un tipo de “miniconstitución” y, se cuestiona ¿Cuál es la pertinencia de proferir esta ley vertebral en medio del proceso de negociación con los actores armados?.

Cuadro – Resumen.

ALBERTO GALAN
<ul style="list-style-type: none">• Los consejos de: ciencia y Tecnología, Planeación, Ambiental, fusión en uno solo.• Escenarios sobre esquema institucional y su viabilidad.• Las RAP se limitan a los Departamentos.• Tratamiento de los recursos del subsuelo y los resguardos.• Protagonismo departamental para coordinar las acciones y tener autonomía de la presencia de E. Nacionales.• Competencias: ambientales, Departamento., Municipios, ETI's, con recursos que vienen de las E.T.• Más claro entre las políticas y el desarrollo de O.T. y Desarrollo Sostenible.• Desarrollo Sostenible. No se avanza mucho como espacios de concertación ni en el desarrollo armónico.• Metodología: Falta una posición nacional (Ministerio y DNP).• Tratamiento ambiental del O.T.• Los recursos y el Fondo de Compensación Territorial.• Modificar la constitución, para hacer los cambios necesarios.

Respecto a la normatividad étnica, la Constitución Política reconoce la territorialidad para los grupos indígenas y raizales, y se cuestiona sobre la posibilidad de organizarse como Entidades Territoriales para las comunidades negras y el reconocimiento de los gitanos como etnia emergente en el caso colombiano.

Respecto a los indígenas, señala que para ellos, la caracterización del Territorio Indígena, radica en la misma Constitución y, por lo tanto para ellos los territorios indígenas por este hecho ya son entidades territoriales. Plantea una serie de interrogantes, entre los cuales destacan: que puede suceder con las entidades territoriales donde se encuentren las ETI's, en la medida de si pierden su caracterización inicial o por el contrario la mantienen; ¿las ETI's deben coincidir con el resguardo o no?; ¿se puede dar una subdivisión territorial de las ETI's?; ¿la población que habita en la ETI's puede no ser indígena?; ¿cuáles serían las fuentes de financiación de las ETI's?.

En relación con las comunidades negras se cuestiona: ¿A la luz del artículo 285 de la Constitución Política, es posible que las comunidades negras se constituyan como una Entidad Territorial?.

El consultor cuestiona, respecto a los raizales, si el gobierno nacional se compromete a regresar las tierras a la comunidad raizal y, plantea la necesidad de analizar un estatuto especial para el archipiélago de San Andrés y Providencia.

El consultor, señalo el fenómeno urbano de los gitanos como una etnia emergente que busca reconocimiento y se cuestiona, sobre la posibilidad de asimilarlos en su organización en el territorio, a los corregimientos.

Por último, resalta la importancia de tratar el asunto étnico como un capítulo aparte en la LOOT, que coincida con aspectos ambientales.

Cuadro – Resumen.

<p>JESUS RAMIREZ</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución reconoció las ETI's y sus territorios. • Indígenas y el O.T. • Territorio indígena?. • Requisitos mínimos para formar ETI's. • Suerte de municipios al constituirse las ETI's. • En las ETI's puede haber población no indígena. • Fuentes de financiación. • Comunidades negras pueden coexistir con las ETI's . • El reconocimiento de lo raizales y negritudes en el Pacífico. • Acceso a territorialidad de comunidades negras. • Problemática de E.T. municipales con los territorios colectivos a comunidades negras. • San Andrés estado especial. Estatuto para el Archipiélago. • Autonomía y gestión de raizales/sus reivindicaciones no han sido asumidas • Conformación como E.T. • Devolver tierra a los raizales (Ley 47/93) – Migración. • San Andrés / representación. • Gitanos: cultura inter-urbana/ reconocimiento de su cultura/ sus autoridades. 	

Intervención de la UDT – DNP. – Resumen de los comentarios realizados al proyecto de LOOT.

La UDT, a través de Oswaldo Espinosa, presentó el siguiente resumen de los comentarios realizados en los foros regionales, en las presentaciones de los Departamentos, así como en diversas consultas, que a continuación se señalan en una sinópsis, que comprende los aspectos principales del proyecto de LOOT, cuales son: las disposiciones generales, la división político - administrativa, las competencias, el esquema institucional e instrumentos y las recomendaciones y conclusiones.

<p>COMENTARIOS GLOBALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Falta un proyecto político de país que enmarque la LOOT. • No correspondencia realidad del país, exposición de motivos y articulado de la LOOT. • No hay correspondencia entre competencias y recursos. • Abordar concepto de Federalismo vs. República Unitaria. • Ausencia de definición de lo fiscal/ Recaudos transferencia.
------------------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> • La LOOT no reconoce el conflicto armado. • La LOOT no aborda la ampliación de la frontera agrícola. • Ausencia de análisis macroeconómico del impacto de la LOOT. • ¿Cuál es la relación entre LOOT y la descentralización?. • Los partidos políticos no se han comprometido con el Ordenamiento Territorial. • Mayor reconocimiento de la realidad histórica de las E.T. • La LOOT no impulsa una política de población. • Hay que sustentar mejor la ley para “venderla”.
DISPOSICIONES GENERALES	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar el concepto de Desarrollo Territorial • Agregar los principios de : <ul style="list-style-type: none"> • Oferta Ambiental • Responsabilidad. • Unificar el concepto de O.T. con la Ley 388. • Los principios están muy generales y no se aprecia su desarrollo en el articulado. • Incluir principios de gradualidad y flexibilidad
DIVISION POLITICO ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué pasa con los caseríos, corregimientos y veredas?. • No hay incentivos, ni consulta a las ET que se fusionan. • Las ADT no deben ser entidades sino estrategias. • Los criterios de la categorización están limitados a población y recursos. • ¿Por qué divisiones territoriales en lugar de organizaciones territoriales?. • No se aprecia la articulación entre entidades • Definir territorios colectivos negros o palenques. • Definir las ETI's. • Precisar el papel del Departamento. • Proliferación de E.T., demasiados niveles. • Precisar la existencia de las CARS y Cormagdalena. • Fortalecer los niveles intermedios. • Flexibilizar la organización administrativa. • Las áreas y regiones metropolitanas deberían ser una sola. • Definir claramente las figuras territoriales y la división territorial.
COMPETENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • No hay incentivos en términos de competencias para la vocación de región. • No hay claridad sobre las competencias de las regiones, provincias. • Hay que establecer competencias y responsabilidades. • Hace falta énfasis en la descentralización fiscal. • Hay que orientar las competencias del nivel nacional hacia la Dirección y hacer seguimiento y control. • Los niveles intermedios se encargan de la gestión planificación y promoción. • Hay que diferenciar tres tipos de competencias: Ejecución, complementación, coordinación. • La construcción de políticas se realice de forma concertada con las E.T. • Precisar competencias ambientales entre las autoridades del SINA. • Definir competencias exclusivas de la nación en el manejo del subsuelo/ marítimas y costeras. • El Dpto. debería tener un papel protagónico en las acciones que adelanta el nivel nacional en su área. • Establecer competencias entre las CAR y las E.T.
ESQUEMA INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • El SIOT no guarda relación con el SINA y con el Consejo Nacional Ambiental. • El Fondo de Compensación no guarda relación con Regalías. • El Fondo de Compensación no tiene recursos. • La pedagogía debe conducir a la consolidación y agrupación.

INSTRUMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • La pedagogía debería orientarse a reconstruir el tejido social. • El PENOT debe contener una metodología. • El sistema debería integrar lo público, lo privado y lo comunitario. • En lugar de crear un nuevo sistema, se recomienda reconfigurar el Sistema Nacional de Planificación. • El PENOT debe contener: <ul style="list-style-type: none"> • Visión. • Líneas estratégicas. • Macro – proyectos.
RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	<ul style="list-style-type: none"> • La LOOT crea las condiciones pero no resuelve los problemas • La LOOT trata la división política y el O.T./ instrumentos • Beneficio de la población como explícito “en el O.T.”. • Problema de no planeamiento en el Desarrollo del Territorio. • Descentralización se ha tomado como “un fin en sí mismo” y no de participación • Lo rural aparece escondido/ Reforma agraria • Cuál es el ámbito de la LOOT? / Cuál es el OBJETIVO? • Ser propositivos • El marco de la LOOT es la Constitución nacional • No inventar nuevas entidades sino articularlas/ trabajar como Nación y Sociedad • Papel del nivel Sub/Regional. No tiene el protagonismo. • Competencias/Sectores. Números funciones y competencias • La Unidad Nacional vs. Segregación etno / minorías. Mestizaje. Diversidad étnica / Territorial. • Mirar Canadá y EE.UU. • Competencias y recaudos. • Abrir espacios y toma de decisiones/ Democracia/ Participación. • Esquema institucional para el OT / Con qué visión se integra una unidad de país. • Viabilidad del Estado/Nación. • Cuál es el modelo de Estado. • Autonomía de los E.T. • Lo central es la planificación y la concertación de las políticas. • Cómo lograr que la LOOT tenga mecanismos fiscales para orientar el O.T. • La Nación debe definir qué quiere hacer. • La LOOT hay que instrumentalizarla. No solo a nivel de entidades. • El problema de las CAR’s es falta de regulaciones. • Planear sobre el espacio. • Relación POT-LOOT . • Articulación de instrumentos entre E.T. • Los consejos existen hay que articularlos. • Ministerio del Interior. • Flexibilidad en las normas. • Democracia-participativo. • Papel del nivel subregional. • División política administrativa (territorios). • Democracia – participación. • Concertación de Políticas Públicas entre diferentes sectores. • Contratos con las regiones. • (Empresa Colombia).

Intervención de la UPA – DNP – Propuesta de instrumentalización del Sistema de Gestión Pública y de Planificación.

La Doctora María Teresa Szauer, jefe de la UPA del DNP, planteó inicialmente, estar de acuerdo con la posición de los tres consultores asistentes a la reunión; así mismo planteó una propuesta de la UPA, que tuvo origen en las discusiones con la Federación de Municipios, a las cuales asistió.

La propuesta de la UPA, consiste en la instrumentalización del sistema de gestión pública y de planificación, no desde el punto de vista exclusivamente institucional, como lo plantea la ley 152/94, aunque se reconoce el papel de las entidades u organismos como instrumentos para la planificación. La propuesta se orienta a la articulación de las políticas de los diferentes niveles del Estado Colombiano, a través de instrumentos de planificación en el marco de las funciones de las entidades y de la participación de las organizaciones no gubernamentales. Además pretende definir criterios básicos de metodologías del desarrollo sostenible y contenidos generales del sistema de instrumentos propuestos.

Señala la jefe de la UPA, que la LOOT tal como esta concebida, es una ley destinada a las instituciones, antes que a los contenidos básicos de los instrumentos de planificación. De otro lado, se presentan una serie de problemas relativos a la definición de funciones y competencias de las CAR's, que pueden superarse en la medida que exista una clara articulación entre los municipios y la CAR, a través de sus instrumentos de planificación.

Intervención de los asistentes – Comentarios al proyecto de LOOT.

DNP

Ricardo Garzón de la UDA – DNP, considera que se debe precisar el orientador de la LOOT, el cual, a su juicio, no es otro que el beneficio de la población, de tal suerte, el proyecto de LOOT, debe incluir el planeamiento poblacional y unirlo al uso eficiente de los recursos, así como el que la descentralización es necesario que apunte a garantizar la autonomía de la población, con el fin de que autodeterminen sus necesidades futuras.

Señala Gloria Beatriz Salazar, asesora de la UPA – DNP, la necesidad de ajustar la LOOT a los requerimientos constitucionales vigentes. Para la asesora de la UPA, lo fundamental es ser prácticos y remitirse a lo esencial a la hora de abordar el Ordenamiento Territorial.

Luz Marina Arevalo S., jefe de la DIPA – UPA – DNP, señaló en relación con la propuesta de la UPA que el sistema de instrumentos adicionales planteados para incorporar en el proyecto de la LOOT son posibles y pueden tener una aplicación gradual. Además se constituyen en elementos de apoyo para afianzar la cultura del Ordenamiento Territorial y la planificación del desarrollo a partir del reconocimiento de la dimensión físico-espacial, como aspectos complementarios a los procesos iniciados por la ley 388 de 1997. Así mismo, considera pertinente reconocer la percepción de las demandas locales, respecto a la necesidad de que la nación tengan pronunciamientos claros sobre el desarrollo de las regiones. En esa medida la propuesta responderá a dicho objetivo

Ministerios.

Para Martha C. Vargas del Ministerio de Agricultura, se requiere garantizar la coherencia de la LOOT con la institucionalidad territorial y el proyecto de un nuevo país. Así mismo se cuestiona sobre la necesidad de no incluir lo sectorial en la LOOT, en especial lo relativo a la tenencia de la tierra, dado que la LOOT, se concibió como una ley de mínimos

Elkin Velásquez, presentó la posición del Ministerio del Interior, señalando tres puntos fundamentales, a saber:

- La flexibilidad, relativo a la rigidez de la legislación actual en materia territorial
- La democracia y el mejoramiento de los espacios de participación, relacionado con la creación de los espacios de participación y articulación de políticas públicas.
- Reflexión sobre el papel del nivel subnacional, en la medida que el Departamento no tiene el protagonismo suficiente, haciendo explícita la necesidad de replantear el papel del Departamento, sin descartar una reforma constitucional para tal fin.

Adicionalmente, el representante del Ministerio del Interior, señaló la importancia de recordar que la LOOT esta concebida como una ley de mínimos; así mismo apunta a la importancia de precisar y diferenciar las competencias de las funciones. Por último, planteó la unidad nacional, respecto de la diversidad y, se cuestiona sobre la posibilidad de que el reconocimiento de la diversidad étnica pueda llevar a una segregación etnocultural de la Nación, como un comentario surgido en las discusiones llevadas a cabo en un Consejo Nacional de Planeación Participativa, al cual asistió, para concluir, inquiriendo a título personal, si el respeto de la diversidad no conlleva la conformación de Gethos en el país.

Alberto Matiz A. del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, señaló necesario determinar si el modelo de Estado se va a encontrar definido desde el centro o desde la autonomía regional. Se requiere un sistema que operativice el ordenamiento territorial, reconociendo los demás niveles de gobierno, buscando armonizar las visiones regionales para lograr realmente la unidad de país que requiere el ordenamiento territorial colombiano. Finalmente, señala la necesidad de precisar los espacios de participación que se quieren promover, buscando que las entidades territoriales sean más autónomas y autogestionadoras de su realidad.

Conclusiones.

Se determinó como requisito, el precisar la posición institucional, a partir de los comentarios de los consultores y las propuestas de las entidades. Así mismo, se concluye, la necesidad de cuestionarse respecto al cambio en el proyecto de LOOT, y también la ampliación de la participación de otros actores institucionales, tales como los ministerios de Transporte, Desarrollo Económico, las CAR y la Federación de Municipios y, actores de poder, como el Congreso.

Se propuso trabajar conjuntamente las unidades del Departamento Nacional de Planeación en la propuesta del esquema institucional planteado por la UPA. Se anexará documento técnico de soporte de la propuesta para incorporarlo al documento de memorias y una propuesta de articulado para evaluar su integración a la LOOT.

Finalmente se señaló la importancia de presentar el proyecto de LOOT en el primer semestre de la siguiente legislatura, esto es, a partir del 20 de Julio del corriente.

Por último se agradeció la participación y comentarios de los asistentes, así como de los consultores.

La reunión se terminó a las 12: 40 del mediodía.

10. PROPUESTA PARA LA INSTRUMENTALIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION EN EL CONTEXTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Política Ambiental

Introducción

Dentro de los desarrollos de Plan Nacional de Desarrollo, se inició la promulgación de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), en la cual el DNP ha venido trabajando a fin de convertirla en el instrumento que oriente el régimen de competencias y el ajuste a la división político-administrativa del país. Los desarrollos legales del ordenamiento territorial exige el fortalecimiento de la dimensión físico espacial y la articulación de los instrumentos de planificación en el ámbito local, regional y nacional, de tal manera que se establezcan ejes programáticos basados en el ordenamiento físico del territorio disponible, y se logre concebir un ordenamiento territorial integral desde la perspectiva sectorial y ambiental.

En este contexto, se presenta esta primera propuesta que busca consolidar criterios para la instrumentalización del Sistema Nacional de Planeación, con proyección territorial, para someterla a discusión y enriquecimiento del Proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y avanzar en una propuesta de trabajo al interior del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con otros ministerios, con miras a desarrollar un proyecto estratégico de país o plan de ordenamiento territorial nacional.

Cabe anotar que varios de los planteamientos expuestos surgen de un trabajo anterior realizado por la Federación Colombiana de Municipios en el marco del programa de planeación participativa y gestión ambiental a nivel local, realizado con el apoyo del Ministerio del Medio Ambiente y el PNUD.

2. Objetivo de la Propuesta

2.1. Objetivo General

Consolidar la instrumentalización del sistema de planeación nacional, como base para el desarrollo de la planificación físico-espacial del país, en sus niveles nacional, regional y local.

2.2 Objetivos Específicos

Desarrollar objetivos, alcances y articulación de los instrumentos de planificación propuestos y existentes
Definir, a partir del sistema de los instrumentos propuestos, el marco de funciones de las entidades gubernamentales y la participación de las organizaciones no gubernamentales en su elaboración.
Definir criterios básicos de metodologías del desarrollo sostenible y contenidos generales del sistema de instrumentos propuestos

3. Alcances

Procurar una posición unificada del DNP en relación con los lineamientos de la ley orgánica de ordenamiento territorial, en lo referente al sistema institucional y de instrumentos para la planificación territorial.
Promover la formulación de una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, con visión prospectiva e integral, como insumo para direccionar la planificación intersectorial del país y orientar los procesos de ordenamiento territorial de las regiones y municipios, iniciados a partir de la ley 388 de 1997 (ley de desarrollo territorial). Esto se logrará a partir de un trabajo

transversal entre las diferentes Unidades Técnicas del DNP y Ministerios que tienen relación directa con la planificación territorial del país.

Procurar una mejor articulación de los distintos planteamientos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial con el Sistema Nacional de Planeación².

4. Justificación

El proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial (PLOOT), versión noviembre de 1999, hace un énfasis especial en la dimensión político - administrativa y desarrolla de forma débil algunos lineamientos sobre la gestión territorial.

Es importante que en la ley orgánica de ordenamiento territorial se definan claramente los instrumentos que permiten fortalecer la toma de decisiones considerando el territorio, dado que todas las acciones del desarrollo regional tienen expresión en éste. Es necesario que las propuestas de desarrollo se registren e integren en los planes y demás instrumentos de connotación espacial y programática y que se articulen horizontal y verticalmente en los ámbitos nacional, regional y local.

Es necesario fortalecer en el proyecto el tema de la planificación física y gestión del territorio y promover una mayor articulación con las instancias e instrumentos del Sistema Nacional de Planeación, previstos en la ley 152 de 1994 (ley orgánica del Plan de Desarrollo).

En el documento del PLOOT (versión noviembre de 1999) se dispone dentro del título VI los siguientes instrumentos de planificación:

- Proyecto estratégico nacional de ordenamiento territorial³
- Información y comunicación territorial
- Fondo de compensación territorial
- Programas de pedagogía y programas de fortalecimiento institucional

De esta forma se evidencia, que con excepción del primer instrumento (el Proyecto estratégico nacional de ordenamiento territorial), el PLOOT presenta debilidades en la articulación del ordenamiento territorial con otros instrumentos de planificación programáticos o estratégicos como son el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Territorial, los Planes de Gestión Ambiental Regional, entre otros.

Igualmente, el PLOOT establece un Sistema Institucional para el Ordenamiento Territorial compuesto por el Consejo superior de ordenamiento territorial, la Comisión de ordenamiento territorial, las Comisiones subnacionales de ordenamiento territorial y la Red nacional y subnacional para el ordenamiento territorial. En este sentido, el PLOOT no establece enlaces con las instancias existentes del Sistema Nacional de Planeación.

² Entiéndase como elementos básicos: los instrumentos de planificación previstos en la ley 152 de 1994, como el Plan Nacional de Desarrollo y Planes de Desarrollo Territorial (Departamental y Municipal), y las instancias de planeación (Conpes, Consejo Nacional de Planeación, y Consejos territoriales de planeación).

³ Definido por el PLOOT como la política del gobierno nacional sobre ordenamiento territorial, que se elaborará con visión de largo plazo y carácter intersectorial, como instrumento para articular la unidad nacional con los procesos de ordenamiento y planeación regionales. El PLOOT establece que este Proyecto estratégico de ordenamiento territorial integrará áreas de interés como el sistema ecofuncional de ciudades, áreas de importancia histórica y áreas protegidas; zonas de seguridad y defensa nacional, zonas marítimas, entre otros elementos del territorio.

De otra parte, se ha evidenciado a través del proceso de formulación de los planes de ordenamiento territorial y de las directrices regionales formuladas por las corporaciones autónomas regionales, que el país requiere de una visión de conjunto, para orientar sus políticas de ordenamiento y desarrollo socio-económico. En ese contexto, se debe formular una estrategia integral de desarrollo territorial con visión de largo plazo e intersectorial que permita a las regiones orientar sus procesos de ordenamiento territorial. A su vez las regiones deben brindar directrices a los entes locales, para procurar la debida consistencia y coherencia de sus procesos de planificación con las directrices nacionales y regionales.

La articulación de estos instrumentos e instancias son elementos fundamentales para la planificación del desarrollo con criterios de sostenibilidad.

Además varios instrumentos en algunos casos no se han desarrollado, como es el Estatuto de Zonificación, o se han elaborado sin la suficiente armonización con la gestión de los departamentos, distritos y municipios. En este sentido, la propuesta generaría unos referentes que apoyarían al desarrollo y articulación de estos instrumentos.

Propuesta de instrumentalización del Sistema de Planeación para el ordenamiento territorial y desarrollo nacional

Para orientar adecuadamente los procesos de ordenamiento territorial local y el desarrollo municipal, se requieren referentes nacionales y regionales que se constituyan en políticas de Estado, para superar así visiones de corto plazo, propios de los periodos de gobierno (figura 1).

Se busca articular un sistema de planificación que integre el ordenamiento territorial con la planificación programática del desarrollo, en interacción horizontal y vertical entre los POT y los planes de desarrollo (nacional, regional y local).

Así mismo se busca garantizar una articulación entre entes e instancias de planificación, dado que los instrumentos de planificación por definición deberán ser participativos para afianzar su legitimidad social en el ámbito nacional, regional y local. Es necesario que se concreten en desarrollos reglamentarios posteriores los procedimientos de preparación, consulta y seguimiento a los resultados de éstos procesos para la elaboración final de los instrumentos propuestos y existentes.

El sistema de planeación en sus instrumentos del ámbito nacional

Se propone como parte del Sistema de Planeación un instrumento marco para la gestión nacional del desarrollo territorial, que se fundamente en su carácter prospectivo (con visión de largo plazo de al menos 50 años), intersectorial e integral, la formulación de una Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible. Esta permitiría proyectar los objetivos de desarrollo del país, bajo criterios de competitividad, descentralización, sostenibilidad ambiental, entre otros, e integrará aspectos de la planificación físico-espacial del país y un conjunto de acciones estratégicas que orientarán el desarrollo del país.

La Estrategia se constituirá en un referente para articular la visión o unidad nacional con los procesos de ordenamiento y planeación regional y local. Sería formulada con las instancias de planeación existentes, contempladas en la ley 152 de 1994, como son el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Consejo Nacional de Planeación, teniendo como punto focal en la coordinación técnica el Departamento Nacional de Planeación, en su ejercicio de secretaría técnica del Conpes. Para este ejercicio se deberán definir metodologías de planificación prospectiva y comisiones de trabajo con representación regional y sectorial.

Otro instrumento de planificación del ámbito nacional que se propone es la formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. Dicho plan deberá integrar los principales planes sectoriales de desarrollo que tienen implicación en el uso y ocupación del territorio. Se consideran aquí como contenidos estructurales los siguientes:

Identificación de las unidades naturales y áreas de manejo que garantizan la productividad y sostenibilidad de los recursos naturales, áreas de conservación y restauración ambiental, zonas de resguardos indígenas, territorios colectivos, mares y costas; áreas de amenaza natural.

Competencias

Las tendencias espaciales y estrategias de asentamientos humanos rurales y urbanos y distribución de la población, identificando áreas de colonización dirigida, y otras asociadas a reforma agraria, polos de desarrollo de acuerdo con los disponibilidad y potencial de recursos naturales renovables y no renovables, potencial económico del territorio; áreas de abastecimiento alimentario, (urbano?) y formas generales de uso y ocupación del territorio.

Identificación de corredores ejes funcionales (terrestres, acuáticos y aéreos) y desarrollos existentes y estratégicos de infraestructura (comunicación, energía, transporte, provisión de agua, servicios de saneamiento ambiental de interés nacional), industria y otros desarrollos económicos, acorde con los aspectos de los numerales anteriores.

Ubicación de áreas de defensa nacional, tendencia y estrategia de uso y ocupación de zonas fronterizas para garantizar la seguridad y unidad nacional e integración internacional.

En este plan se espacializarán e integrarán las políticas y desarrollos relacionados con los temas mencionados, con un horizonte de 20 años. Escala de presentación 1:1'500.000 y de análisis a escala mayor.

El Plan sería elaborado con el concurso de los distintos ministerios involucrados, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, y la participación del Consejo Nacional de Planeación. Tendría la asesoría técnica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el IDEAM, y Dirección General Marítima (DIMAR) en lo referente a la georeferenciación de información. Bajo comité interinstitucional, coordinado por el DNP.

Este Plan, junto con la Estrategia Nacional de Desarrollo, se constituirán en la base para coordinar políticas y planes sectoriales y para formular los futuros Planes Nacionales de Desarrollo y orientar las propuestas regionales y locales de ordenamiento territorial y de desarrollo de los entes territoriales. En este sentido, los planes de expansión y desarrollo sectorial, quedarán subordinados al Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

De otra parte, es necesario señalar que existen disposiciones que establecen otros instrumentos de apoyo al ordenamiento territorial nacional como son: el Estatuto de Zonificación del Uso Adecuado del Territorio, en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente (ley 99/93, artículo 5, numeral 12); y los planes de expansión y desarrollo sectorial.

El Sistema de Planeación en sus instrumentos del ámbito regional y local

Bajo los principios de armonía regional, descentralización y coordinación entre las autoridades de planeación, se debe impulsar igualmente la formulación y seguimiento de planes regionales de ordenamiento territorial.

Los contenidos básicos de dichos planes tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

Identificación de las unidades naturales y áreas de manejo regional que garantizan la productividad y sostenibilidad de los recursos naturales, áreas de conservación y restauración ambiental, zonas de resguardos indígenas, territorios colectivos, mares y costas; áreas de amenaza natural.

Las tendencias regionales y estrategias de asentamientos humanos rurales y urbanos y distribución de la población, identificando áreas de colonización dirigida, y otras asociadas a reforma agraria, polos de desarrollo de acuerdo con los disponibilidad y potencial de recursos naturales renovables y no renovables, potencial económico del territorio; áreas de abastecimiento alimentario, relaciones urbano-regionales en la oferta y demanda de recursos naturales y formas generales de uso y ocupación del territorio.

Identificación de ejes funcionales (terrestres, acuáticos y aéreos) y ubicación de desarrollos existentes y estratégicos de infraestructura (comunicación, energía, transporte, provisión de agua, servicios de saneamiento ambiental de interés regional), industria y otros desarrollos económicos, acorde con los aspectos de los numerales anteriores.

En este plan se espacializarán e integrarán las tendencias y desarrollos regionales relacionados con los temas mencionados, con un horizonte de 20 años. Escala de presentación 1:500.000 y análisis a escala mayor.

El Plan de Ordenamiento Regional o Departamental será la base para orientar la formulación de los planes de desarrollo departamental o regional (en caso de crearse las regiones administrativas y de planificación como ente territorial), garantizando una mayor consistencia en las estrategias del Plan de Desarrollo. Igualmente, será la base para orientar la formulación y revisión de otros instrumentos del ámbito regional como los planes de gestión ambiental regional de las corporaciones autónomas regionales, con horizonte de cinco años (decreto 1865 de 1994), y los planes de acción ambiental de las Car para periodos de tres años.

La formulación de estos planes deberá contar con el concurso de los departamentos, las regiones administrativas y de planificación que se llegaren a crear, las corporaciones autónomas regionales, las asociaciones de municipios de la región, los consejos departamentales de planeación, asociaciones de usuarios del agua en cuencas hidrográficas, principalmente.

En el ámbito local o municipal, de hecho la ley 388 de 1997 ya estableció una dinámica para el proceso de formulación de los planes de ordenamiento territorial municipal, con un horizonte a 9 años, previendo con ello la continuidad de acciones de por lo menos dos administraciones locales. La ley 388/97 establece así el vínculo de articulación de las propuestas de ordenamiento con las estrategias del plan de desarrollo municipal.

Para los departamentos costeros concertarán con la DIMAR.

Figura 1. INSTRUMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

