

EL
DESORDENAMIENTO

Doctor JUAN MARTIN CAICEDO FERRER

TERRITORIAL:

fórmulas para evitarlo

No obstante la trascendencia que el ordenamiento territorial tiene para el país, hemos considerado conveniente llamar la atención acerca de los trastornos que ocasionará el inicio del trámite del proyecto de Ley que desarrolla esta materia. Colombia se encuentra hoy ante prioridades de mayor urgencia, siendo por tanto inconveniente crear otra fuente de conflictos como la que sin duda alguna habrá de originar el actual proyecto.

El país debe concentrar más bien sus esfuerzos en la solución de problemas como el narcotráfico, la guerrilla y el control de la inflación. Este proyecto de ordenamiento territorial sin duda se constituirá en un innecesario factor de distracción nacional.

Quiérase o no, el trámite del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, de realizarse en este momento, estará marcado por intensas discusiones entre las comunidades acerca de

qué clase de nueva entidad territorial o administrativa conformarán y con quién. En medio de este debate, es indiscutible que resultarán fortalecidas las diferencias regionales y debilitada la unidad nacional.

Adicionalmente, sin la consolidación del poder municipal y el fortalecimiento del papel departamental sólo tendremos una ley de desordenamiento territorial. En la defensa de una adecuada descentralización no pueden ahorrarse esfuerzos. Nos hallamos en la actualidad en medio de un proceso que aún no está del todo fortalecido, y el cual se verá trastornado con la posibilidad de crear nuevas estructuras administrativas y territoriales que, simplemente,

reproducirán la debilidad institucional que hoy poseen muchos departamentos y municipios del país. ¿Cuál es el sentido de propiciar frágiles regiones y provincias? ¿Cuál es el beneficio real que estas nuevas entidades le reportarán a los colombianos?

Cuando no hemos terminado de construir el primer piso de la descentralización pretendemos fundir la plancha del segundo.

Es preciso manifestar que Colombia corre el riesgo de adentrarse en una aventura desconocida con el trámite y aprobación de esta iniciativa, pues ignora totalmente los costos que estas nuevas divisiones territoriales generarán para el Estado.

Bien puede manifestarse que no sólo se legisla mal con una ley deficiente sino también con una ley inoportuna; de ahí la urgencia de que el Congreso de la República y el Gobierno Nacional reflexionen y reconozcan que no es éste el momento para iniciar la discusión y aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En varios pronunciamientos públicos, el profesor Orlando Fals Borda ha hecho consideraciones muy importantes, aunque discutibles, acerca de nuestro pensamiento en esta materia.

Sostiene el profesor Fals que la ley es oportuna cuando ha sido ampliamente debatida. No obstante reconocer la inconveniencia de las leyes expedidas a puerta cerrada, es preciso ser enfáticos en señalar

que la discusión amplia no es la única condición que debe reunir una norma para que su expedición sea pertinente. La ley de ordenamiento es inoportuna no porque haya carecido de debate sino porque requiere del cumplimiento de unos requisitos institucionales y económicos que no se verifican en la actualidad.

Señala el profesor que la ley orgánica de ordenamiento contribuye a la paz nacional porque dará solución a los problemas limitrofes entre 19 departamentos y 81 municipios del país. Sin dejar de lado la importancia de solucionar estos conflictos, nadie puede sostener hoy que las diferencias territoriales constituyen la causa del clima de violencia que vive Colombia. Las soluciones para pacificar realmente al país no están en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

A pesar de las reiteradas objeciones nuestras y de otros respetables exponentes de los sectores académicos y políticos, durante los últimos meses el Congreso de la República ha presenciado lo que bien podría denominarse el "boom del ordenamiento territorial", cuya manifestación más destacada lo constituye la presentación de numerosas iniciativas legislativas que desarrollan esta materia de manera parcial o total.

Si bien este fenómeno evidencia las sanas intenciones que sobre tan importante tema poseen tanto el Gobierno Nacional como distinguidos miembros del Parlamento, existe

el riesgo de que la ley resultante sea una colcha de retazos del ordenamiento territorial, caracterizada más bien por constituir la reunión informe de los proyectos en curso y por adolecer de la armonía y coherencia que una norma de esta trascendencia requiere.

En efecto, varias de las iniciativas reflejan las específicas preocupaciones y prioridades de cada una de los autores y de las regiones que representan. Todas ellas difieren en sus alcances y objetivos y contemplan diversos perfiles para las entidades territoriales que la Constitución de 1991 estableció, lo que dificulta en sumo grado la posibilidad de encontrar el hilo rector en torno al cual se configure el necesario consenso que esta materia demanda.

Coincide esta preocupación con lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-600 A del pasado 11 de diciembre de 1995, donde explícitamente estableció la necesidad de una legislación de ordenamiento territorial en cuya cúspide se encuentre una ley orgánica de pautas generales y cuya base esté constituida por una o varias leyes que las materialicen según el ritmo y la evolución de nuestras regiones.

Ahora bien, a la preocupación de que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se convierta

en una amalgama de retazos, todos ellos bellamente ilustrados pero por desgracia mal entrelazados, se adiciona el temor expresado en muchos rincones de Colombia de que esta norma se expida desde la Capital de la República, sin consultar a los verdaderos protagonistas de su aplicación y desarrollo.

Estas dos inquietudes nos han llevado a proponer en el Congreso que, **—si la determinación es darle trámite a los distintos proyectos ya presentados—** debe convocarse una reunión para diseñar allí, de común acuerdo con los ponentes y autores de las iniciativas en curso y con la participación activa de la provincia colombiana, un método y una estrategia que orienten un proceso cuyo fruto final sea una ley orgánica sencilla, racional y clara que consagre aquellos principios generales del ordenamiento del territorio que servirán de marco para la expedición posterior de las normas que, ya en concreto, delimitarán las atribuciones de cada una de las entidades contempladas por la Carta Política.

Más que una norma reguladora, como la que pretende expedirse, el país necesita una ley rectora del ordenamiento territorial, si decide embarcarse en esta riesgosa empresa.