

REFLEXIONES PARA UN FUTURO en el Ordenamiento Territorial y la PLANIFICACIÓN DE LAS REGIONES COLOMBIANAS: influencia del medio ambiente global

Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especializado en instituciones jurídico-políticas de derecho público y especializado en derecho minero-energético en la Universidad Externado de Colombia en 1999. Catedrático de las universidades Surcolombiana, Antonio Nariño y Cooperativa de Neiva.

ÁLVARO HERNANDO CARDONA GONZÁLEZ

Resumen

La problemática ambiental está relacionada con los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial y planificación en Colombia. Las normas constitucionales y legales así lo indican. En ese orden de ideas, pareciera que el ordenamiento territorial, estuviera respondiendo a una necesidad de globalización desde la óptica del medio ambiente y la ecología.

Ante la proximidad del vencimiento de los términos legales de vigencia de los primeros planes de ordenamiento adoptados por los municipios, es conveniente hacer una evaluación de sus efectos y reflexionar, para el futuro de los nuevos planes que se elaborarán, los alcances reales que se les quiere dar.

El presente artículo pone un derrotero que seguro abrirá debates sobre los temas; son necesarios y estamos a tiempo. El autor plantea además la necesidad de que se revalúen los conceptos que parecen enfrentarse según los defina la Carta Política o la legislación que supuestamente la desarrolló.

Palabras claves:

Ambiente
Derecho ecológico
Desarrollo territorial
Constitución
Entidades territoriales
Ordenamiento territorial

Derecho ambiental
Desarrollo sostenible
Ecología
Entidades ambientales
Medio ambiente

Un componente esencial para el logro del denominado Desarrollo Sostenible, lo constituye el ordenamiento territorial, entendiéndolo, en un sentido amplio, como la parte de la planificación del desarrollo consagrada a la maximización de la racionalidad y eficiencia de los objetivos y procesos de ocupación y aprovechamiento del territorio y sus recursos. Eficiencia determinada por la mayor o menor compatibilidad entre los ecosistemas naturales (componentes y procesos ecológicos) y la sociedad (población asentada y sus actividades -sistemas de interacción-), es decir el establecimiento relaciones sinérgicas entre los ecosistemas naturales y los sistemas y escalas de poblamiento, asentamiento y producción, en la perspectiva de buscar soluciones a los conflictos de manejo y uso. Por ello nos hemos casado con la definición de "ecológica" dada a la rama de la ciencia jurídica que se ocupa de las relaciones del hombre social con su entorno y sus elementos.

El anterior planteamiento se basa en las siguientes premisas:

1- Los ecosistemas naturales están organizados para generar sólo una cantidad, una calidad y una intensidad de producción, representada en la oferta ambiental.

2- Los ecosistemas naturales se caracterizan por su alto grado de vulnerabilidad y relativa finitud.

3- El hombre y la sociedad tienen que progresar y desarrollarse a expensas de dichos recursos naturales, por lo cual deben ser conservados para asegurar la vida de las generaciones futuras.

El Desarrollo Sostenible fue el concepto acuñado por la Comisión Mundial por el Medio Ambiente y Desarrollo, mejor conocida como Comisión Brundtland, organizada por las Naciones Unidas para tratar de conciliar las diferencias entre la

necesidad de conservar y recuperar el medio ambiente natural (que se había consagrado en la Primera Conferencia Mundial del Medio Humano realizada en junio de 1972 en Estocolmo) y la necesidad, también apremiante, de lograr mejores y más altos estadios de industrialización, especialmente en el Tercer Mundo. Tanta ha sido la influencia de dicho concepto que, luego de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, la Constitución Política la recoge en su Artículo 80 y es pilar fundamental de la Ley 99 de 1993 por la que se organiza el Sistema Nacional Ambiental. Esta última Ley condiciona la expedición de ciertas licencias ambientales a los Planes de Ordenamiento Territorial y al de los usos del suelo.

A través de la aplicación "sostenible" que puso de moda la Conferencia de Río de Janeiro ya mencionada, en especial por imposición de los cinco convenios que se suscribieron dentro del marco de dicho evento organizado por las Naciones Unidas, se han globalizado y aceptado universalmente los criterios de regionalización para la organización territorial de las naciones.

Consideramos preciso empero, advertir que seguramente en Colombia se ha confundido la noción de ordenamiento territorial de que tratan las normas de desarrollo territorial contenidas en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, con las nociones constitucionales (Artículos 287 y siguientes), que más se acercan a una distribución de competencias entre los diversos niveles territoriales en los que se organiza el Estado colombiano.

La Constitución Política colombiana de 1991, estableció nuevas maneras de organizar el Estado desde la óptica del territorio. Independientemente de las razones reales o materiales que a ello dieron lugar, este ensayo busca definir y proyectar las nuevas posibilidades de organización basados en las experiencias legales de antes de 1991 y en particular en la Constitución Española de 1978 y hacerlo dentro del marco

del Desarrollo Sostenible. Recuérdese que si bien es cierto, la nueva organización territorial colombiana conserva la que contenía el Artículo 5 de la Constitución de 1886, el Artículo 286 de la nueva contempla una nueva forma de división geopolítica, la de los territorios indígenas, y la posibilidad de crear las provincias y regiones propias del régimen de las autonomías españolas.

En Colombia existen múltiples esfuerzos tanto estatales como de la sociedad civil, que en el marco de programas, proyectos y/o acciones puntuales, tienden a buscar el establecimiento de condiciones sinérgicas en la relación hombre - naturaleza. Condiciones que no todas ha descubierto sí mismo, sino que ha tomado del orbe. Sin olvidar lo anterior, y tomando como referencia el nivel del Estado, de acuerdo con varios tratadistas, existe una dinámica tendiente a instaurar en el país un proceso de ordenamiento territorial como un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política estatal para lograr la descentralización y la democracia participativa establecidas en la Constitución Política.

Es así como la Comisión de Ordenamiento Territorial, que trabaja en la formulación de la Política de Ordenamiento Territorial, junto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, han planteado la siguiente propuesta de definición de ordenamiento territorial: "es la política del Estado que permite una apropiada organización político-administrativa de la nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, proponiendo un nivel de vida adecuado de la población y la conservación del ambiente». No se aleja mucho el IGAC de los postulados universales sobre el Medio Ambiente.

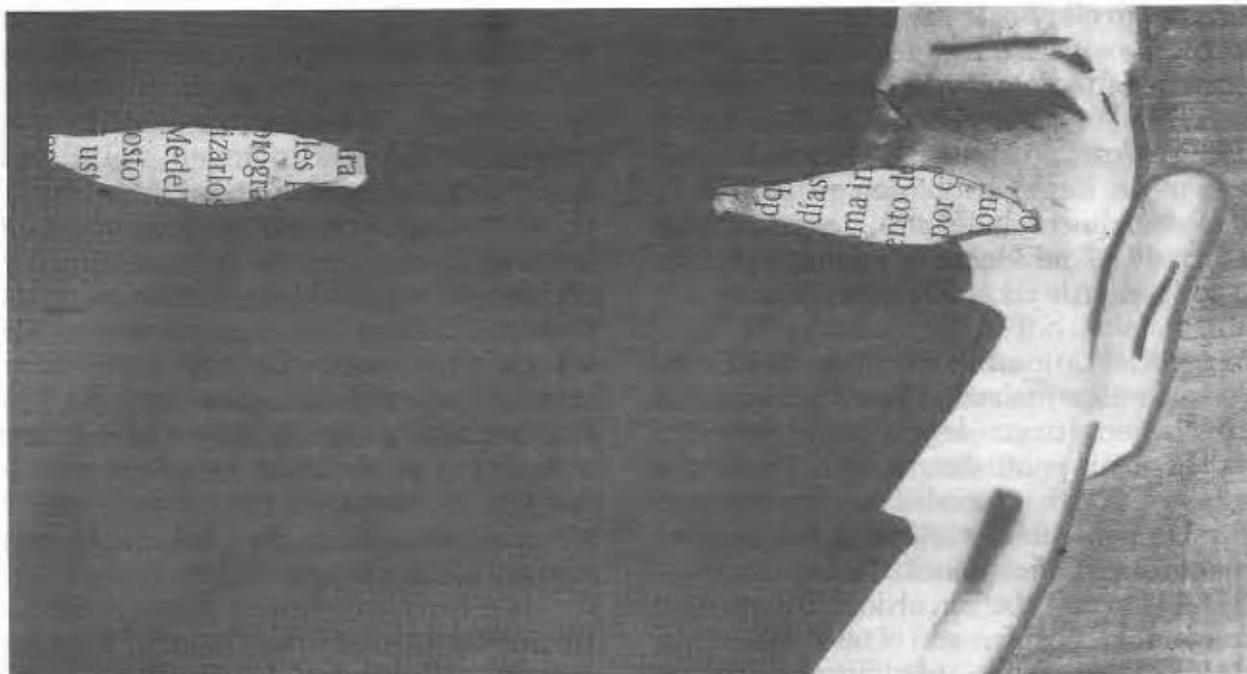
En la perspectiva de aplicación de la ya mencionada Ley 388 de 1997, la elaboración de planes de desarrollo territorial por parte de las entidades territoriales (departamentos, municipios, distritos, territorios indígenas) se constituirá en el eje fundamental de ejecución de sus

cometidos. Es igualmente un hecho importante que las propuestas generadas deberán enmarcarse en los planteamientos del Desarrollo Sostenible y en consecuencia considerar el territorio en todas sus dimensiones (biofísica, social, económica, política, cultural) para tomar decisiones que articulen la búsqueda de la racionalidad y eficiencia de las actividades humanas con las potencialidades y limitantes del mismo. De allí que la aprobación de dichos planes debe estar antecedida de una aval de las corporaciones autónomas regionales de que trata la Ley 99 de 1993. Pareciera que se delegara en los entes corporativos asegurar la globalización de las políticas medioambientales y ecológicas.

Importancia de la Organización Territorial para el Medio Ambiente

El ordenamiento administrativo y jurídico del Estado debe ir soportado sobre una estructura jerarquizada funcional y territorial. Eso significa que ya se ha probado que sólo puede éste subsistir cuando se ha organizado territorialmente para poder cumplir con los cometidos estatales de mejor manera; y esto a través de un esquema de desconcentración y luego de descentralización de las funciones del Estado o lo que llaman GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ operando "...un sangrado del hasta ahora omnipresente poder del Estado en beneficio de las llamadas Comunidades Autónomas,..." entendidas éstas como nuestras entidades territoriales.

Aceptando entonces que es necesaria una organización o una división del territorio para efectos de dotar a cada parte de unas funciones y competencias dentro del principio de la autonomía intrínseca de estas células territoriales, vemos que surge lo que también llaman GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ una dualidad entre las normas estatales y las autonómicas (para el caso colombiano aún estas normas "locales" no son autonómicas como en el caso español).



De este fenómeno que venimos comentando, tampoco escapan las normas dictadas bajo el ejercicio de las competencias señaladas en la Ley 99 de 1993 del Medio Ambiente y que creó el Sistema Nacional Ambiental -SINA. La Ley 99 de 1993, consagra las funciones ambientales que, dentro de las atribuciones constitucionales (Artículos 285 y siguientes), corresponden a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (vale anotar que la citada Ley también incluye competencias especiales a los grandes centros urbanos o ciudades de más de un millón de habitantes). Interesante resaltar que dicha Ley, en su primer numeral del primer artículo, acepta como principio básico de política, los consagrados y aceptados universalmente en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992.

Siguiendo inicialmente el contenido del Artículo 5 de la Constitución de 1886, el Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia (la cual entró en vigencia el 4 de julio de 1991 para nosotros) describe las entidades territoriales en las cuales se ordena desde el punto de vista del territorio al Estado. Incluye sin embargo dos innovaciones: por un lado incluye por fin a

los territorios indígenas dentro de las llamadas entidades territoriales; y por el otro, deja abierta la posibilidad de dar en el futuro el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias siguiendo el esquema de regionalización de los Artículos 137 y siguientes de la Constitución Española de 1978.

En el orden de ideas anotado, la Constitución colombiana en su proceso de descentralización, además de definir y describir las entidades territoriales, estableció (Artículo 288) que a través de la Ley se definirían las competencias para éstas. O sea que la distribución de competencias entre las diferentes entidades en las cuales se ha dividido el territorio colombiano para lograr los fines estatales se hace siguiendo el factor territorial como principal referencia.

La importancia del factor u ordenación territorial del Estado para el Medio Ambiente, está fincada precisamente en que la definición de las competencias ambientales sigue esa orientación sólo que adquiere el territorio una mayor dimensión por las implicaciones que tiene la división territorial para un instrumento de

planificación ambiental como es “el ordenamiento territorial” y entendido este como el orden que el Estado impone sobre los usos del suelo y las normas bajo las cuales se pueden hacer el aprovechamiento de los recursos naturales. En nuestro criterio, al basar el ordenamiento territorial en los postulados ambientales aceptados por Colombia y que recogen los universalmente consagrados y aceptados durante la Segunda Conferencia Mundial de las Naciones Unidas por el Medio Ambiente (Rio de Janeiro 1992) según el Artículo 1 Num. 1 de la Ley 99 de 1993, no otra cosa se estaría haciendo que someter el ordenamiento territorial colombiano a criterios que conducen a la globalización de la organización del Estado.

Ahora, cuando uno lee en el libro de *García de Enterría y Fernández (curso de Derecho Administrativo I; Editorial Civitas; Bogotá 1995)* sobre las características del ordenamiento jurídico-administrativo, que una de ellas es la “estructura jerarquizada del ordenamiento jurídico-administrativo”, no deja de sorprenderse cuando estudia los principios básicos sobre los cuales se desarrolló el tema de las competencias ambientales de las entidades territoriales. Por qué? Porque el Artículo 63 de la Ley 99 de 1993, precisamente establece 3 principios normativos bajo los cuales se rige el proceso de distribución de las competencias de las entidades territoriales en materia ambiental. Estos principios son los de “armonía regional”, “gradación normativa” y “rigor subsidiario”.

Efectivamente la Ley 99 de 1993 denomina como principios normativos generales aquellos mínimos presupuestos, que considerados en el área ambiental, permiten la ejecución de las funciones de las entidades territoriales a «fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación...» Así, cada vez que una entidad territorial colombiana va a ejecutar una función ambiental, deberá hacerlo dentro de

Estos principios, enfatizan ése carácter de estructura jerarquizada que debe tener el ordenamiento jurídico-administrativo del Estado. Responden a ése criterio y de tal manera que, cuando la misma Ley 99 de 1993, crea y organiza el Sistema Nacional Ambiental-SINA, establece una clara y rígida jerarquía descendente: Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios. Tampoco ellos escapan al intento de globalización, pues es clara la Ley 99 al decir que éste “marco jurídico” ambiental para las entidades territoriales estará subordinado a los principios de la política nacional ambiental; los que recogen los de Rio de Janeiro según ya lo vimos (Artículo 1 Numeral 1 Ley 99 de 1993).

Consideraciones Finales

Es de gran relevancia tener en cuenta el proceso histórico que ha tenido la configuración que hoy tiene el concepto de Desarrollo Sostenible, así como la influencia que éste tiene en los marcos normativos y en los actuales procesos de gestión ambiental que tienen lugar en el país. En este artículo se han expuesto elementos de carácter conceptual y general; no obstante es necesario comentar que estos principios permean los múltiples espacios a los que se puede circunscribir la acción de quienes se encuentran vinculados a la búsqueda de soluciones a la problemática ambiental y territorial: desde el estadista o alto funcionario, hasta los niños que junto con el maestro en un proyecto ambiental escolar descubren los secretos para ir forjando un futuro en armonía con la naturaleza.

Las reflexiones que propusimos en el encabezado de este artículo, son las que deben propiciarse desde ahora con miras a la segunda generación de planes de ordenamiento territorial que están próximos a elaborarse cuando venzan los términos de nueve años previstos para los primeros. ☐