

CONCEPTO SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

El ordenamiento territorial es un tema relativamente nuevo en nuestro país, cuya importancia se magnifica al ser consagrado en varios artículos de la Constitución de 1991 y en las implicaciones que a nivel geopolítico tiene dentro de la evolución histórica de nuestra Nación.

De ahí que la comprensión de la evolución del ordenamiento territorial a través de nuestra historia y su proyección con miras al próximo siglo constituyan el fundamento principal para conocer más acerca de este tema.

DESARROLLO HISTORICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

Dentro del amplio espectro del desarrollo de las nuevas normas constitucionales, es difícil encontrar un tema más complejo, en el que confluyan aspectos de tan diversa naturaleza, pero a la vez que influya de una manera directa y cercana en la vida de los ciudadanos.

La forma de organización interna ha sido una de las constantes inquietudes del Estado moderno y es hoy uno

de los más discutidos de las teorías constitucional y política.

Con mucho esfuerzo se han querido enmarcar todas las formas de organización territorial en dos grandes categorías: Estado Unitario y Estado Federal.

El origen del primero se sitúa en el seguimiento mismo de los Estados europeos, que del poder difuso característico del feudalismo, pasa a la

unión en torno del monarca y posteriormente al Estado Liberal en el que se debe suprimir todo tipo de cuerpo intermedio entre el individuo y el Estado en defensa de la igualdad y en contra de los privilegios.

La segunda categoría nace de la creación de los Estados Unidos de América, como resultado del pacto de unión de las antiguas colonias inglesas en la convención de 1787.

Desde las primeras manifestaciones de las dos categorías hasta hoy y en medio de los extremos de cada una de ellas, han surgido múltiples formas de organización, en algunos casos por razones políticas y en otros por simple eficiencia administrativa, que difícilmente pueden ubicarse dentro de los "modelos" diseñados por los doctrinantes. Estado-miembro, Estado-parte, autonomía, autarquía, centralización, descentralización política, descentralización administrativa, desconcentración, Estado regional, unitarismo o federalismo, son todos conceptos que pretenden explicar una forma de distribución de poder y la dificultad para deslindarlos refleja la complejidad del tema.

En Colombia, al derrumbarse el viejo orden colonial, estas tierras fueron sorprendidas en un proceso de organización incipiente. Como la vida política, el manejo de la economía, los valores ciudadanos, las modas y las costumbres provenían de la metrópoli, no hubo ocasión para cimentar el sentido de pertenencia

al territorio, a su tradición, a sus anhelos. No existía en otras palabras un sentido cabalmente desarrollado de nacionalidad. Los nexos que ligaban las distintas regiones eran artificiales. En consecuencia, al contrario de lo que ocurrió en el resto del mundo, sobre esta realidad todavía informe se construyó un Estado cuya primera misión, entonces, fue la de implantar de arriba hacia abajo la noción de patria. Primero fue la forma jurídica, luego los símbolos, al final, la Nación.

Al lado del problema religioso, las disyuntivas entre librecambismo y proteccionismo, entre ejecutivo fuerte y ejecutivo débil, el régimen territorial (centralismo vs. federalismo) fueron unos de los factores fundamentales de la disputa política y constitucional colombiana durante el Siglo XIX.

El Código Constitucional de 1811 reconocía la independencia, soberanía e igualdad de las provincias unidas y su autonomía administrativa anterior.

La Constitución de Cúcuta de 1821, estableció un sistema unitario, dividió el territorio en departamentos, provincias, cantones y parroquias, con un intendente y un gobernador para los primeros.

La Constitución de 1830 mantuvo el sistema, cambiando la denominación de intendente por la de prefecto.

La de 1832, expedida una vez disuelta la Gran Colombia, dividió el territorio en provincias, cantones y distritos parroquiales.

El Estatuto de 1843 mantuvo la división territorial pero abolió algunas de las funciones de los organismos descentralizados acentuando el centralismo.

La Constitución de 1853, estableció un sistema que se ha denominado centro-federal, por el cual se otorgó a las provincias "el poder constitucional suficiente para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin evadir los objetivos de competencia del gobierno general, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos disponga esta Constitución o las leyes".

La Constitución de 1863 estableció un sistema federal con estas características:

- ◆ Poder constituyente de los Estados.
- ◆ Cláusula general de competencia en favor de ellos.
- ◆ Los Estados podrán organizar sus propios ejércitos.
- ◆ El régimen municipal era fijado por cada uno de ellos.

La Carta de 1886 estableció un Estado unitario, fuertemente centralizado, aunque mantuvo los límites de los estados federados, los denominó departamentos, el gobernador era gerente del poder central, se unificó la legislación, las asambleas tenían el simple carácter de corporaciones administrativas, dispuso que los departamentos se dividieran en provincias y éstas en distritos municipales.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1945 creó el Distrito Especial de Bogotá, así como la categorización de los municipios.

Hemos visto hasta aquí que, desde la misma formación de nuestra República, desde las primeras constituciones de Colombia, ha sido preocupación permanente, entre quienes en diferentes momentos históricos les ha correspondido tomar decisiones trascendentales, la de definir cuál debía ser el tipo de organización político-administrativa, que, a la vez que permitiera la reafirmación y la consolidación de la nacionalidad "colombiana", garantizara a las regiones locales autonomía y desarrollo.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Ahora bien, después de 177 años de independencia republicana, es indiscutible que se ha formado una verdadera nacionalidad y que el hecho de ser colombiano, tiene un sentido profundo e imborrable para todos.

La actual preocupación, entonces, no es la de amarrar los territorios y las gentes con base en constituciones y formas jurídicas, sino la de permitir que la provincia ensaye sus propias formas de vida, fomente sus valores,

maneeje sus riquezas y explote sus recursos. Todas estas características unidas bajo tres conceptos inseparables: autonomía, democracia y paz.

Cuando en la Asamblea Nacional Constituyente, se planteó el tema del ordenamiento territorial, había apenas una cierta intuición sobre la importancia de reconocer el lastre de límites arbitrarios o mal diseñados que han ignorado hasta el momento las realidades culturales, geográficas y económicas, con obvias consecuencias negativas para la administración y el buen gobierno de las unidades territoriales. En efecto, se ha visto que en muchas partes la distribución político-administrativa actual del país, ha sido factor agravante, por ejemplo, en el manejo de situaciones de orden público por las respectivas autoridades.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, a pesar de que puede calificarse como promotora de la descentralización y de la autonomía local, ha dejado en buena medida en manos del legislador el desarrollo del tema territorial, con la expedición de la "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", a la cual le corresponderá concretar el alcance del "concepto de autonomía", básico para la definición de otros asuntos de carácter legal.

En todo proceso político contemporáneo, lo más importante es el ciudadano y la construcción del Estado entendido como la apropiación que todas las fuerzas sociales hacen de las decisiones que directa o indirectamente afectan su destino.

El reordenamiento territorial no puede ser interpretado como una simple redistribución del territorio o como un problema de cartografía. Es mucho más que eso. Es un problema fundamentalmente político, donde se reconoce a las comunidades locales su identidad territorial, pues los elementos territoriales y población unidos al del poder público son inseparables en nuestra concepción del Estado.

La Carta Fundamental de 1991 modificó sustancialmente la organización interna del Estado colombiano, adoptando un modelo que, sin ser de estilo federal, está llamado a apartarse del esquema de Estado Unitario Centralizado.

El aspecto básico de esta evolución como ya lo hemos dicho reside en el concepto de autonomía, establecido como un atributo de las entidades territoriales. Tal autonomía, se instituyó en nuestro país simultáneamente con el desarrollo de la democracia participativa. en este orden de ideas, el acto de conversión de la región administrativa y de planeación en región como entidad territorial, habrá de someterse al referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados; del mismo modo la creación de departamentos contempla la realización de consultas populares y el régimen de las provincias, que bien pueden surgir de la iniciativa ciudadana, prevé la realización de consulta popular entre los ciudadanos de los municipios interesados en ingresar a una ya constituida. Se puede decir que con la aplicación de estas instituciones

democráticas paralelas al proceso de ordenamiento territorial, se perfecciona el experimento descentralizador.

Podemos resumir que la necesidad de desarrollar en Colombia un nuevo ordenamiento territorial se concreta en dos grandes objetivos: en primer lugar, construir un modelo de Estado más democrático y participativo; y en segundo lugar, tener un sistema político fundamentado en el respeto por las diferencias de orden regional, étnico, cultural, económico, etc.

Para la reglamentación que desarrolle lo consignado en la Constitución se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

1. La creación de regiones como entidades territoriales, debe seguir un proceso que comienza con la existencia de la región como entidad administrativa y de planificación, luego de lo cual, previo el cumplimiento de determinados requisitos, puede solicitarse su conversión.
2. Debido a la cantidad de niveles territoriales, con las consecuencias que en materia de competencias y participación en las rentas nacionales

ello tiene, las provincias en principio deben ser solamente divisiones administrativas, sin poder (por ahora) para convertirse en entidades territoriales. Esta consideración se basa en la existencia actual de tan variados niveles territoriales-nación-región-departamento-distrito-municipios-territorios indígenas con lo cual la creación de provincias como entidades territoriales complicaría aún más el complejo panorama del ordenamiento territorial.

3. Los distritos sólo serán los que la Constitución expresamente consagra y aquellos que se conformen por la conversión de un área metropolitana, lo cual supone la fusión de los municipios que integran esa área.
4. Las entidades territoriales indígenas serán aquellos territorios que cumplan unos determinados requisitos, básicamente en lo referente a estructura, población, área, etc.
5. La creación de departamentos y municipios debe ser un tema que corresponda definirlo a los ciudadanos, mediante la utilización de los mecanismos de participación popular previstos en la Constitución.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU PROYECCIÓN AL SIGLO XXI

Gracias a la Constitución de 1991, se estableció una visión más completa y fiel de nuestra verdad territorial con todas sus fortalezas y debilidades, ventajas y desventajas, obstáculos y facilidades, desafíos y oportunidades.

La aplicación del nuevo concepto de ordenamiento territorial debe crear en los colombianos, una más clara conciencia territorial, haciéndoles ver el inmenso potencial pero también las grandes exigencias de su territorio

y su valor e importancia *internacional* particularmente en esta era de la globalización o universalización.

Es necesario tener en cuenta también el conjunto de retos, imperativos y oportunidades que tenemos por el hecho de poseer una extensión enorme, de más de dos millones de kilómetros cuadrados, contando desde luego la superficie marítima. Con más fronteras vivas y límites vitales y estratégicos que cualquier otro país hispanoamericano.

La palabra *región* debe ser interpretada en toda su dimensión, dándole una proyección más internacional o plurinacional, como se le da en el mundo de hoy. Hablar así de regiones internacionales de Colombia, creando con ello perspectivas y las condiciones que hagan de vitales zonas de nuestro territorio áreas estratégicas para la integración marítima, telemática y física territorial, convirtiendo plena y progresivamente a nuestro territorio en lo que potencialmente es: en el centro de unión y salida de Venezuela y Brasil al Pacífico y punto y lazo de inserción de Bolivia, Ecuador, Chile y Perú a la gran Región Andina y al Caribe.

Con el fin de lograr una mejor regionalización es conveniente ver ese territorio en forma estratégica definiendo sus centros o polos de desarrollo del futuro, crear las figuras y herramientas institucionales más apropiadas para su gobierno e incentivar a las empresas y organismos no gubernamentales más capaces y

responsables de la sociedad civil del país ya poblado, para que asuman la responsabilidad histórica que les corresponde de velar por la preservación y el desarrollo sostenible y humano de la totalidad de su territorio en el mundo más internacional de todos los tiempos, como sin duda será el del Siglo XXI.

En el país actualmente se están desarrollando diversos planteamientos en lo referente al ordenamiento territorial a través de comisiones regionales, entre las que podemos citar:

1. Región administrativa y de planificación del Caribe colombiano integrada por los ocho departamentos de la región.
2. Corporación regional del río Magdalena, que refleje las aspiraciones auténticas de los pueblos ribereños.
3. Creación de las entidades territoriales indígenas.
4. Región del occidente colombiano, con asociación de municipios de Nariño, Antioquia, Cauca, Valle, Chocó y Risaralda.
5. Ordenamiento territorial de la provincia de Ocaña, que incluye además el sur de Bolívar y el sur del Cesar.
6. Comisión departamental de ordenamiento territorial de Caldas.
7. Comisión de ordenamiento territorial del Cauca.
8. Comité de ordenamiento territorial pronuevo departamento (sur del Cesar-sur de Bolívar).

CONCLUSIONES

1. Existe un sentimiento general que se manifiesta en el deseo de una reorganización del poder y del territorio nacional, que recoja realidades sociales, económicas y culturales.
2. El ordenamiento territorial, antes que representado por normas legales, debe tener su fundamento en el conocimiento de las características geográficas, históricas, culturales y funcionales, que constituyen la base técnica de las decisiones por adoptar.
3. Está surgiendo entre nosotros un nuevo concepto de nación más descentralizada, federalizante (en la idea moderna del término); más autonomista y participativa.
4. La política de apertura económica impone la necesidad de revisar el ordenamiento territorial del país.

BIBLIOGRAFIA

BARAHONA, Abel y BARAHONA Francisco (1984). *Metodología de trabajos científicos*. Bogotá, D.E. Editorial Ipler.

Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial. (Boletín 1 al 20).

Comisión de Ordenamiento Territorial (1994). Colombia hacia el milenio. Santafé de Bogotá, D.C.

COLOMBIA (1991). *Constitución Política de Colombia. Santafé de Bogotá, D.C.*

ECHVERRY GARCIA, Daniel E. (1983). *Geopolítica antropológica y áreas de tensión mundial*. Bogotá, D.E. Imprenta y Publicaciones de las FF.MM.

HAGA MAS VENTAS POR CORREO, UTILIZANDO EL "SERVICIO DE REEMBOLSO C.O.D." DE ADPOSTAL



Es un servicio que le permite estar en varias ciudades a un mismo tiempo entregando y cobrando a la vez su mercancía! Parece increíble, verdad? Usted hace el envío de sus productos, y en el momento mismo en que su cliente los retira de nuestras oficinas, le giramos su dinero! Además es rápido y seguro!




CORREO DE COLOMBIA
llega seguro y tiempo!
 MAYOR INFORMACION: TELS: 2 41 55 31 y 2 82 68 42