

## Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia\*

JAIRO IBARRA LOZANO

Sociólogo. Especialista en planeación urbana

Docente del programa de Derecho de la Universidad Autónoma del Caribe

Recibido: Enero 2007

Aceptado: Marzo 2007

### RESUMEN

El proyecto busca reunir todos los elementos que se han dado en Colombia a partir de la expedición de la Constitución de 1991 en materia de regionalización territorial, a fin de establecer si ha existido un trabajo dirigido a desarrollar los principios constitucionales en este aspecto, o, si por el contrario, se dan tendencias predominantes que constituirían verdaderos obstáculos en orden a la definición de un nuevo modelo de Estado de corte descentralista, ajustado a su realidad regional y con autonomía de sus entidades territoriales. También pretende ser un aporte de la Academia a la necesidad de encontrar posibles soluciones que viabilicen las aspiraciones de las regiones y de la mayoría de los colombianos en cuanto a su forma territorial de Estado.

Palabras Clave: Región, territorio, autonomía regional.

### ABSTRACT

The project seeks to assemble all of the elements that have occurred in Colombia since the issuing of the Constitution of 1991 regarding territorial regionalization, in order to establish if a project directed to the development of constitutional principles regarding this aspect has existed; or, if on the contrary, predominant trends have occurred that would constitute real obstacles to the definition of a new model of a decentralized state, fitted to its regional reality and with autonomy of its territorial entities. This project also tries to be a contribution of the Academy to the need of finding possible solutions that make the aspirations of the regions and of the majority of Colombians viable, regarding their territorial form of State.

Keywords: Region, territory, regional autonomy.

### Antecedentes

// La noción de ordenamiento territorial surgió en Francia durante los años 40 como una alternativa para solucionar problemas relacionados

con la distribución y utilización de la tierra<sup>1</sup>. En Alemania el ordenamiento y desarrollo de los distintos territorios del país tuvo en cuenta la interdependencia de intereses entre las finalidades productivas y la prestación de servicios para satisfacer las necesidades

\* Este artículo forma parte del proyecto de investigación institucional: "ordenamiento territorial hacia la regionalización, desde la perspectiva constitucional de la autonomía regional.

1 PABÓN, N. "El problema del ordenamiento territorial de Risaralda", en Comisión de Ordenamiento Territorial, Colombia hacia el Milenio, Memorias del taller sobre el sistema de Ordenamiento territorial, Autonomía y descentralización, Santa Fe de Bogotá, año 1994, p. 150.

de la población, proteger los recursos y el medio ambiente<sup>2</sup>.

La lectura de la Carta europea sobre ordenamiento territorial nos informa que el ordenamiento territorial es una disciplina con carácter interdisciplinario, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector<sup>3</sup>. En América Latina el orden territorial es una política de los estados para superar los desequilibrios espaciales del desarrollo ligada a los procesos de planificación económica.

En Colombia, el ordenamiento territorial se ha convertido en un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política del Estado para impulsar la descentralización y la cultura de la participación ciudadana establecida en la Constitución Nacional. Es así como la Comisión de Ordenamiento Territorial (transitoria) instituida por la Constituyente de 1991 la planteó como un instrumento del Estado para obtener la eficiencia administrativa, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y preservando la unidad nacional. También se propuso la distribución armónica de la población y el desarrollo económico social y político, como protección al ciudadano y al medio ambiente.

Según Miguel Borja, tratadista especializado en el tema, el ordenamiento territorial es un concepto en construcción en el ámbito de las ciencias sociales y de la acción política. "En Colombia –afirma– el tema del ordenamiento era un asunto marginal dentro de la cosa pública y que nos orientábamos bajo una geografía política premoderna que proponía unidades de división territorial para la buena administración de algunos de los asuntos del Estado (círculos judiciales, concejos regionales de planeación, divisiones territoriales en algunos ministerios e institutos)"<sup>4</sup>.

Enfoques y tendencias de la problemática territorial en Colombia

El reformismo institucional

En Colombia los sectores reformistas del Estado y de los partidos políticos tradicionales han adoptado el enfoque conocido como 'reformismo institu-

cional'. Los tecnócratas partidarios de este enfoque han traído del escenario internacional fórmulas que les han permitido diseñar una política territorial del Estado enfatizando los aspectos de la planeación y del epicentrismo urbano con un criterio funcional del ordenamiento territorial, que desde el Departamento Nacional de Planeación, se han agenciado para administrar los procesos de uso y planificación del territorio.

Estos enfoques de tipo estructural funcionalista propios de países europeos (Alemania, Francia, Inglaterra) y que tuvieron un carácter de ajuste en las relaciones Estado, sociedad y territorio fueron totalmente diferentes en el caso colombiano, porque aquí se procuró formalizar la interdependencia entre los sistemas y dinámicas urbanas y la forma de poblamiento y de producción, en procura de construir una sociedad moderna. Tal planificación tiene una connotación fundamentalmente económica y, en materia territorial, no ha sido afortunada porque los procesos de descentralización adelantados no han propiciado el uso eficiente de los recursos públicos y privados. La oferta ambiental y social no han sido factores de las políticas territoriales y ello se expresa en los atrasos de las distintas regiones del país que acusan situaciones económicas y sociales propias de la premodernidad. La carencia de una política de desarrollo regional no consulta la realidad regional del país, de su diversidad socio-política y económica y, por el contrario, se ha mantenido una rigidez en las estructuras e instituciones del Estado que aniquilan toda posibilidad de desarrollo autónomo de las regiones.

De la misma manera se desconocen las dinámicas demográficas y económicas que obligan a modificar la base territorial del poder generando consecuencias múltiples en materia de gobernabilidad, legitimidad, ineficacia en la administración de los recursos regionales, violencia política, contrabando, y toda forma de delitos que afectan el tejido social y la convivencia de las regiones.

El debate sobre la organización territorial promovido desde la década de los ochenta pone en claro que detrás de cada modelo de organización territorial se esconden unos intereses determinados que se reflejan en el contenido de las fórmulas legales desarrolladas. De tal manera que el modelo de desarrollo de corte neoliberal concibe la descentralización y el ordenamiento territorial con un criterio exclusivamente administrativo de achicamiento de las funciones del Estado y la descentralización de las funciones y las responsabilidades hacia las localidades (municipios y departamentos) pero sin autonomía fiscal, política y legislativa.

<sup>2</sup> Ibid, pp. 151,152.

<sup>3</sup> Cfr. ANDRADE, A. "El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi", en Comisión de ordenamiento territorial, Santa Fe de Bogotá, pp. 175, 176.

<sup>4</sup> BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Santa Fe de Bogotá, 1996, p. 18.

.....

**“...el modelo de desarrollo de corte neoliberal concibe la descentralización y el ordenamiento territorial con un criterio exclusivamente administrativo...”**

.....

Todo ello conforme a las demandas del nuevo orden económico internacional que obligó al Estado colombiano a generar un modelo de descentralización que se ajustaba a los requerimientos de la banca internacional que pedía ajustes en las unidades político-administrativas en el que se pretende, con un criterio fiscalista lograr el equilibrio del gasto público del gobierno nacional minimizando las transferencias de la nación a los entes territoriales departamentales y municipales, menguando los exiguos presupuestos de los mismos y descargando en la población la financiación de los servicios de la salud, la educación, los servicios públicos fundamentales y la infraestructura.

Luego entonces este modelo de desarrollo neoliberal impulsa la reducción del Estado central y la conciliación del ‘principio de autonomía’ en materia de recursos propios, para que las autoridades territoriales enfrenten el reto de responderle a la comunidad por los nuevos servicios sin tener condiciones presupuestales ni la infraestructura para llevar a cabo tan dura tarea. Este proceso descentralizador de carácter administrativista y fiscalista se viene expresando mucho antes de la Constitución del 91; ya en la década de los ochenta, según Gaitán Pavía “la administración de Belisario Betancur adoptó un proyecto de modernización del Estado que, con criterio descentralista, pretendió dotar de responsabilidades políticas, administrativas y fiscales a todas las regiones y municipios colombianos”<sup>5</sup>.

El soporte legislativo de ese proyecto modernizador está consagrado en el acto Legislativo No. 1 de 1986 (elección popular de alcaldes, y su ley reglamentaria No. 11 de 1986). A nivel regional se adoptan medidas sobre el régimen departamental (ley 03 de 1986), y sobre planificación regional (ley 76 de 1985), y con el propósito de incrementar los fiscos departamentales y municipales ya se había expedido la ley 14 de 5 GAITÁN PAVÍA, Pilar, y MORENO OSPINO, Carlos. Poder Local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional, Tercer Mundo Editores, 1992, p. 18.

1983 y la ley 12 de 1986 para incrementar los montos de las transferencias desde el gobierno central hacia el nivel municipal.

Sin embargo, para infortunio del principio constitucional de la autonomía, a partir de la Constitución de 1991 aparecen en Colombia unas leyes que desarrollan una autonomía desvirtuada, falseada, en el campo de la salud (ley 100 de 1993), en el campo de la educación (ley 115 de 1994), en el campo de las transferencias (ley 60 de 1993), en el campo de la contratación (ley 80 de 1993), en el campo del medio ambiente (ley 99 de 1993), en el campo del régimen municipal (ley 136 de 1994), en el campo de los servicios públicos (142 de 1994), sobre el plan de desarrollo (ley 152 de 1994), el decreto ley 11 de 1996, en el campo de los planes de ordenamiento territorial (la ley ordinaria 388 de 1997), , y la ley 715 de 2001. (Normas orgánicas en materia de recursos y competencia)

Naturalmente esa serie de leyes fueron inspiradas por quienes niegan que exista una relación entre descentralización y ordenamiento, un pensamiento que es parte de la política de ajuste del modelo de desarrollo neoliberal. Al respecto Gaitán Pavía expresa: “preso de un evidente reduccionismo el enfoque conduce a explicar las transformaciones políticas e institucionales como derivaciones mecánicas de la evolución del sistema productivo y, por ende, a entender la descentralización como efecto reflejo de los cambios económicos internacionales”. Esta óptica se apoya en una visión externa y desde arriba que separa al Estado de la sociedad dejando por fuera a las organizaciones sociales al margen del debate sobre las formas de organizar el territorio.

**Enfoque socio-geográfico del Ordenamiento Territorial**

En el debate sobre el ordenamiento territorial en Colombia ha surgido un enfoque desde las regiones conocido como ‘socio-geográfico’ que enfatiza las formas de organización humana del espacio y las influencias históricas y culturales que actúan sobre su entorno. Conciben el ordenamiento territorial como un resultado histórico de las relaciones entre la sociedad regional y su entorno natural. Por lo tanto, conciben el orden territorial como un espacio socialmente construido teniendo en cuenta los aspectos económicos, culturales y ambientales de la región.

La concepción socio-geográfica incorpora de manera dinámica las articulaciones que se dan entre territorio, sociedad, economía, medio ambiente, y ética y

política, porque considera que el ordenamiento espacial y la política regional deben formar parte de un proyecto social y estatal. Compartimos el criterio de Miguel Borja en el sentido de que el concepto básico que anima los movimientos políticos regionales es el de la autonomía, lo cual implica construir un modelo de Estado Regional<sup>6</sup>, que es compatible con el Estado unitario colombiano, siempre y cuando éste no se confunda con Estado centralizado.

Este orden espacial autónomo integraría más al gobierno con los ciudadanos, haría posible la participación en la toma de las decisiones públicas y en los procesos de fiscalización de sus mandatarios, y la convivencia de las diferentes culturas que forman el mosaico socio-antropogeográfico en que se divide la Nación. Con ello estaríamos más próximos a construir democracia desde las regiones y las localidades, lo cual redundaría positivamente en la consolidación de los procesos de paz que tanto anhelan los colombianos.

Como consecuencia de la indiferencia hacia estos temas que mostró la dirigencia colombiana durante los años 70 y 80 surgieron, de la mano de los partidarios de los movimientos regionales, las siguientes preocupaciones que apuntaban a construir un programa territorial moderno ajustado a las necesidades y aspiraciones de la vida regional colombiana, y que constituyen una agenda aún por desarrollar, más o menos en los siguientes términos: modernización de la administración de los entes territoriales; dinamizar los procesos sociales de las nuevas entidades territoriales (provincias y regiones); una política fiscal desde la perspectiva de las regiones; una planificación participativa; definir un mapa electoral que responda a las realidades políticas de las regiones; hacer pedagogía sobre el ordenamiento territorial; descentralizar los procesos de planificación de manera que los estudios técnicos, su supervisión y orientación disponga de personal especializado de las regiones; investigar todo lo relacionado con los factores históricos, políticos, socio geográficos, culturales y ambientales de las entidades territoriales; y definir las funciones y competencias de las unidades espaciales que conformarían el modelo político-administrativo con énfasis en la autonomía regional.

### El enfoque de Estado Región

Para el investigador Alberto Mendoza Morales, estudioso del ordenamiento territorial, "Colombia será grande el día que reconozcamos su naturaleza regional. El día que la organicemos como un Esta-

<sup>6</sup> BORJA, Miguel. *Ibidem*, p. 22 y 23.

do Regional alternativo entre el estado Federal que ya probamos con escasa fortuna en el siglo XIX y el Estado centralista que nos ahoga en la actualidad"<sup>7</sup>. Si bien es un Estado Regional para nada se atenta contra la unidad nacional.

En Colombia se observa carencia de conciencia territorial y el concepto regional, por su polisemia, de abuso y se confunde con otros conceptos tales como región cultural, económica, administrativa, geográfica y funcional, y no se logra un concepto riguroso del fenómeno regional. Los orígenes del concepto lo tenemos que buscar a través de la historia. Los romanos hace más de dos mil años, para administrar sus colonias conquistadas, denominaron provincia, de pro vincere, cuyo significado es vencer; esos territorios dominados por el Imperio eran administrados por un regidor, funcionario éste que por su condición le daba una connotación de tipo administrativo.

En el siglo XVII y XVIII los geógrafos alemanes confieren un significado geográfico a la región. En efecto, las regiones se encuentran comprendidas dentro de límites naturales, poseen características físico-ambientales que las identifica, las hace únicas, y las distingue de otras regiones. Según Juan B. Fernández R. "Las regiones son perpetuas, tienen base geográfica y fundamento geopolítico, científicamente se puede mostrar su existencia, delimitarlas y mostrarlas en un mapa"<sup>8</sup>. Este enfoque geográfico regional las concibe como una expresión natural; las regiones no se decretan, se identifican y reconocen si nos auxiliamos de la geografía y de la lectura de mapas. Para Alberto Morales las regiones son de tres clases según sus niveles y extensión: las megas regiones, las macro regiones, y las regiones propiamente dichas.

De las once macro regiones existentes en América del Sur (espacio andino, Amazonía, Orinoquía, espacio marabino, espacio caribe, espacio pacífico, escudo guayanés, escudo brasileño, trapecio chaco Paraná, la Pampa argentina uruguayana y cono patagónico) el territorio colombiano participa de las partes de seis macro regiones, de la siguiente manera: espacio caribe, espacio marabino, espacio pacífico, montaña andina, la Orinoquía y la Amazonía. Cada una de estas regiones tiene sus propias características ambientales y paisajísticas y sus pobladores están llamados a formular, conjuntamente con las

<sup>7</sup> MENDOZA MORALES, Alberto. Ordenamiento territorial en Colombia, en Organización del territorio, teorías, enfoques y tendencias, cit. p. 107.

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ R., Juan B. Citado por Alberto Mendoza, Op. Cit. p. 108.

autoridades, su propio plan de ordenamiento regional. Y el resultado de esos esfuerzos de organización regional podría servir para formular el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

#### Recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial

En mayo de 1992 el artículo transitorio 38 de la Constitución Política de Colombia encomendó a la Comisión de ordenamiento territorial la tarea de realizar estudios y recomendaciones para la organización territorial del país conforme a la Constitución, la unidad nacional, el respeto a la autonomía y la descentralización de las entidades territoriales. El artículo 286 de la Constitución Política consagró como entidades territoriales a los municipios, distritos y a los territorios indígenas, y delegó al legislador la potestad de crear a las regiones y provincias. Pero como ya estaban definidas en la actual división político-administrativa los departamentos y municipios, quedó por definir por parte del legislador las otras entidades, regiones y provincias, quines no tenían definida su organización, su funcionamiento, ni un espacio geográfico en el que desarrollarían su ámbito de competencias.

Para tal fin, y tal como lo consagra el artículo 288 de la Constitución Política, la Comisión propuso expedir una ley orgánica de ordenamiento territorial para el logro de la autonomía de las entidades territoriales y la descentralización administrativa, pero a la fecha, pasados quince años, las regiones esperan ansiosas la implementación de las nuevas entidades territoriales y el ajuste de un régimen político, administrativo y fiscal que promueva el desarrollo socio-económico teniendo en cuenta las particularidades y necesidades de cada región, tal como lo disponen los artículos uno, siete y ocho de la Constitución Política. Pero lo que ha ocurrido en la realidad es que ante la imposibilidad de promulgar la ley orgánica de ordenamiento del territorio se han expedido por parte del legislador una serie de leyes ordinarias en materia de desarrollo municipal, reformas a la salud, la educación, de transferencias, que poco a poco han venido socavando las posibilidades de la vida regional.

No obstante, la Comisión de Ordenamiento Territorial planteaba en sus recomendaciones que las viejas y las nuevas entidades territoriales debían concebirse como: "un proyecto de convivencia pacífica y constructiva entre colombianos para consultar de manera pluralista los factores sociales y económicos de las comunidades regionales y surgir como un

proyecto geopolítico junto con otros sectores productivos de la comunidad nacional"<sup>9</sup>.

#### Recomendaciones con relación a los departamentos

Para la Comisión los departamentos deberían cumplir funciones de planificación, coordinación y complementar la acción municipal, y dispuso tener en cuenta el artículo 302 de la Constitución Política según el cual podrían asociarse para desarrollar proyectos conjuntos a nivel de infraestructura de servicios públicos y desarrollo económico y en procesos de gestión administrativa y fiscal. Pero en la práctica lo que ha ocurrido es que los departamentos aún siguen siendo institucionalmente débiles en su proceso de intermediación entre la nación y las comunidades locales en lo que tiene que ver con la inversión pública y la coordinación en la prestación de servicios, lo cual genera una situación de ilegitimidad e ingobernabilidad, en especial por el rol de las Asambleas que son organismos altamente cuestionados, tal como lo afirmó la Comisión Intersectorial para la reforma institucional de los departamentos<sup>10</sup>, la cual pide que éstas sean eliminadas y sustituidas por un Consejo de Alcaldes Municipales.

#### Recomendaciones con relación a los municipios y asociaciones

La Comisión concibe a los municipios como la unidad o célula fundamental de la Nación, y pide fijar reglas para una categorización funcional de municipios y otras entidades territoriales de manera que se puedan adjudicar responsabilidades y recursos para la oferta de servicios, el manejo de recursos propios, conforme a los principios de concertación, concurrencia y subsidiariedad con los niveles departamental y nacional. Lo anterior partiendo de criterios mínimos referidos al número de población, índice de necesidades básicas insatisfechas, y la calidad de la gestión administrativa y fiscal que deben estar fijados por la ley.

En lo relacionado con la creación de nuevos municipios plantea tener en cuenta un mínimo de población, de territorio, de capacidad tributaria, diversidad de recursos, y una estructura institucional para resolver sus problemas inmediatos y sostenerse como tal. Además, debe contar con el visto bueno de planeación departamental y la consulta popular.

<sup>9</sup> Recomendaciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial (transitoria). Mayo de 1992.

<sup>10</sup> Comisión Intersectorial para la Reforma de los Departamentos, citada por Jaime Castro en La Cuestión Territorial, Ed. Oveja Negra 2da. edición, Bogotá, 2003, p. 118.



La Comisión recomienda, igualmente, crear las bases legales para la unión de dos o más municipios del mismo o departamentos limítrofes, en forma de asociaciones de municipios, de provincias y de regiones, pero preferencialmente teniendo en cuenta a las comunidades, es decir, en un proceso de abajo hacia arriba en la estructura estatal. También se le confiere autonomía a los gobernadores y alcaldes para realizar convenios fronterizos con entidades homólogas de países vecinos conforme al marco general de política exterior que fijan al Estado los artículos 227 y 289 de la Constitución Política.

En materia de régimen municipal, en Colombia no nos hemos dado cuenta que la vida municipal tiene tres realidades diferentes: las grandes urbes, las ciudades intermedias y los pequeños municipios, cuya diversidad de las diferentes municipalidades desconoce el actual régimen político municipal, y que es importante que la ley tenga en cuenta las particularidades propias de cada municipio, como lo tienen en cuenta las legislaciones francesa e italiana, y la gestión municipal pueda realmente desarrollarse de manera apropiada para beneficio de sus asociados. Colombia es un país de pequeños pueblos en la que predomina una cultura aldeana, rural y provincial, en el buen sentido de la palabra. La mayoría de quienes viven en estas pequeñas localidades lo hacen en condiciones de pobreza absoluta. De los mil cien municipios que tiene el país - hasta el año 2001- ochocientos municipios pertenecen a la categoría cinco y seis, y ciento cincuenta y ocho a las categorías tres y cuatro.

Aún se requiere de un enorme esfuerzo por nuclear a esas dispersas localidades para hacer fácil la prestación de los servicios mínimos, sacarlas de la miseria que soportan en razón de la vida primitiva que llevan, y convertir esas pequeñas localidades en modernas comunidades rurales. Fortalecer esas instituciones locales es un acto de civilización que impedirá la destrucción irracional de las comunidades agrícolas, el despoblamiento del campo, las migraciones desordenadas hacia las capitales, las crisis de producción agropecuarias y sus efectos nocivos expresados en la violencia social, la hipertrofia urbana y la pobreza. No se trata de desaparecer a los municipios, como lo propuso el Proyecto 04 de 2001, sino de fortalecer esas pequeñas comunidades, convertirlas en una herramienta eficaz de política de poblamiento territorial, de ocupación continua del espacio físico, tener en cuenta que el Estado en esos espacios es el municipio y es indispensable que éstos dispongan de instrumentos y de recursos que le permitan cumplir a cabalidad sus funciones, y que una forma efectiva de aclimatar la paz, la cultura democrática y los va-

lores ciudadanos, es precisamente fortalecer política, económica, social, cultural y ambientalmente la vida de esas pequeñas comunidades.

Por otra parte, las ciudades intermedias, que en muchos casos fueron capitales de provincia, ejercen una gran influencia sobre los pequeños municipios que la rodean, hacen las veces de núcleos centrales sobre el cual giran las pequeñas municipalidades, y deben convertirse en domicilios de asociaciones de municipios que darían origen a la reaparición de las antiguas provincias.

En cuanto a las grandes urbes cabe destacar que el Código de Régimen Político y Municipal rezagado respecto a la dinámica de desarrollo vertiginoso de las grandes ciudades, presentando problemas urbanos de diversa índole, como la economía informal, desempleo, problemas de movilidad urbana, contaminación ambiental, y dificultades en la prestación de servicios públicos que obliga a que el estado disponga de una política urbana que oriente el desarrollo de las ciudades desde la óptica de la cultura ciudadana.

#### Recomendaciones con relación a los Distritos y Áreas Metropolitanas

La Comisión de Ordenamiento Territorial recomendó que se considerara la categoría territorial de Distrito para aquellas ciudades que como Bogotá, por rango constitucional, desde el año 1945 había sido declarada Distrito Especial, y al mismo tiempo le otorgó esa categoría al Distrito Turístico de Cartagena y al Distrito Turístico y Cultural de Santa Marta. También planteó la conversión de las Áreas Metropolitanas en Distrito, lo cual implicaba la fusión de los municipios que conforman el Área. Al mismo tiempo propuso que el gobierno regulara la existencia de los mismos.

De esta manera las áreas metropolitanas quedaban organizadas como entidades administrativas, tal como lo plantea la ley 128 de 1994. Estas entidades se pueden constituir por iniciativas de los alcaldes, de los concejos y de los ciudadanos interesados, siempre y cuando representen el 5% del censo electoral. En estas entidades administrativas los municipios conservan su autonomía; la administración del área puede estar a cargo de un director ejecutivo, no necesariamente del Alcalde del municipio núcleo. Los alcaldes de los municipios que integran el área forman el concejo metropolitano en el que discuten y resuelven los asuntos del área metropolitana teniendo en cuenta mecanismos de concertación y la participación de los ciudadanos.

### Recomendaciones sobre los territorios indígenas

El artículo 329 de la Constitución instituye las entidades territoriales indígenas y dispone que sea la ley orgánica de ordenamiento territorial tenga el cuidado de convenir una metodología conjunta para garantizar el desarrollo de las experiencias prácticas locales y fomentar la capacitación indígena, definir con claridad cuáles son las entidades indígenas, categorizarlas, estudiar las relaciones entre resguardos, municipios y departamentos y las competencias respectivas, tratando de preservar la identidad de los entes, y en espacial aquellas relacionadas con la defensa y explotación de los recursos naturales y del medio ambiente, como también tener en cuenta los liderazgos tradicionales, los procedimientos para la obtención de recursos para el desarrollo de los territorios indígenas y su participación en las regalías.

### Recomendaciones sobre las provincias

El artículo 321 de la Constitución faculta a los departamentos a constituir provincias. Para la Comisión el concepto constitucional de provincia tiene el propósito de recuperar los antecedentes históricos y culturales de los pueblos y de las regiones que las instancias locales deben impulsar y desarrollar; tales instancias son el municipio, el corregimiento, la vereda, los territorios indígenas y que mediante el intercambio de productos, bienes y servicios, se puede generar un proceso de desarrollo endógeno y popular, de la cual, por la comunidad de intereses de estas localidades y comunidades, puedan derivarse las provincias.

Las provincias tendrían un carácter de entidades administrativas creadas mediante ordenanzas, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios, y del número de ciudadanos que determine la ley. La Comisión plantea que mientras se desarrolla este proceso de constitución de las provincias es necesario las actividades de las asociaciones municipales que permitan adelantar acciones de interés hasta que se consoliden una cultura de asociación provincial que complementa (no sustituya) las funciones del municipio y de los departamentos.

### Recomendaciones sobre las regiones

La Constitución Política de 1991, en su artículo 306, instituye las regiones administrativas y de planificación con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto de promover el desarrollo económico social del respectivo territorio, y el artículo 307 fija las condiciones para la creación de las regiones. Estas deben ser creadas mediante

ley orgánica previo concepto de la Comisión de ordenamiento territorial y debe refrendarse con los ciudadanos de los departamentos interesados. Se le faculta a la ley orgánica de ordenamiento territorial establecer las atribuciones, los órganos de administración, los recursos, y su participación en los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, e igualmente la adopción de un Estatuto Especial para cada Región. La Comisión de Ordenamiento territorial definió los siguientes criterios sobre los alcances de los mencionados artículos 306 y 307:

- a) Propone que el Congreso trate el tema regional de manera integral con toda su complejidad teniendo en cuenta la unidad nacional, la autonomía y la descentralización administrativa;
- b) Que las regiones administrativas y de planificación respondan a un acto asociativo voluntario de los departamentos que lo deseen y deben protocolizarse por los respectivos gobernadores y asambleas de los departamentos que la integren;
- c) Previo el cumplimiento de los requisitos legales, se sugiere la expedición de una ley de carácter ordinario para la constitución de una región administrativa y de planificación en entidad territorial, incluyendo las bases de su propio Estatuto;
- d) Recomienda efectuar una consulta popular para refrendar la constitución de la región y la aprobación de los Estatutos que rigen su organización y funcionamiento;
- e) En razón a que las regiones administrativas y de planificación en su primera etapa tienen funciones de administración y planificación, una vez constituidas deben participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, el Consejo Nacional de Planeación, el Comité Nacional de Regalías. Al mismo tiempo deberán asumir las funciones de los Corpes en sus ramas técnicas.
- f) Se recomienda conformar un Consejo de Gobernadores, un Director Ejecutivo Regional, y una Unidad Técnica Regional, ésta última podría ser desempeñada por los Corpes previamente absorbidos por las RAP en su condición de organismos técnicos. Estas regiones deben contar con funciones amplias y recursos suficientes, definidos legalmente para prevenir eventuales fracasos.

Efectos económicos, sociales y políticos en la vida regional por la ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial.

Definitivamente no hay una sola Colombia: existen dos Colombia. La Colombia urbanizada, conformada por las ciudades como Bogotá, Medellín y Cali y Bucaramanga en la Región Andina, y Barranquilla; es la Colombia moderna, en condiciones de poder integrarse a las nuevas corrientes económicas y culturales de la globalización, y está la otra Colombia de los colonos, campesina, de los indígenas, y de negros, en la que proliferan los cultivos ilegales, la ganadería extensiva y la violencia de mil rostros que genera el drama de los desplazados. Esta Colombia en la que agentes distintos al Estado se disputan el territorio por el control de las rutas de la coca y de los recursos tanto naturales como públicos por la ausencia total del Estado.

Son regiones con precarias condiciones de vida, con bajos índices de necesidades insatisfechas, que no han logrado articularse a la economía de mercado y que las bonanzas generadas por la explotación de los recursos naturales o de las economías ilícitas no han sido capaces de lograr progreso técnico ni empleo productivo sostenible. En ellas no se ha construido una cultura ciudadana capaz de acabar con los abusos de poder y con la corrupción pública que no permite la expresión de liderazgos regionales que breguen consolidar procesos de autonomía y de desarrollo con un criterio de modernidad política.

Varias son las razones que justifican la existencia de una ley y de una política de ordenamiento territorial: razones sociales, económicas y políticas, pero por su ausencia de los planes de desarrollo es poco lo que han logrado las regiones, y en el sistema general de participación, que no se compadece con el esfuerzo fiscal de las regiones, quienes han asumido los costos de la descentralización sin que aún se vean sus beneficios.

El hecho de no existir una ley orgánica de ordenamiento territorial ha derivado en un esquema de política territorial de carácter centralista y con una serie de leyes, tales como la leyes que recortan las transferencias a las regiones, en detrimento de su desarrollo autónomo. Ese enfoque centralista es ajeno a las nuevas tendencias mundiales que le dan posibilidades a las localidades como una manera de llenar el vacío de la crisis del Estado Nacional, el cual ya no tiene la capacidad para impulsar políticas macroeconómicas independientes, ya que están sujetos a decisiones económicas provenientes del exterior, y ante ello las localidades y las regiones tienen una oportunidad de impulsar sus desarrollos a través del ejercicio de su autonomía política, administrativa, fiscal y territorial.

Modifica la estructura demográfica y la composición social de la región. El desplazamiento forzado se ha constituido en un problema humanitario con efectos sociales, demográficos, económicos, políticos y culturales, que desdibuja la legitimidad democrática, genera empobrecimiento, profundiza la inequidad social, y se constituye en una catástrofe humanitaria que involucra cada vez más mayores sectores sociales y afecta la totalidad de la región, pero sobre todo a las cabeceras municipales y a los centros urbanos de mayor desarrollo económico como son las ciudades de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ciudades estas que absorben a diario población que huye despavorida de la violencia y engrosan las filas de los desempleados y subempleados que terminan en los circuitos de la economía informal, acrecentando los asentamientos tuguriales y desbordando la oferta de servicios básicos que les pueda ofrecer la ciudad. Ante este dramático fenómeno los programas de las autoridades, a todos los niveles, no logran atender plenamente las demandas de esta población vulnerable que necesita de una ayuda humanitaria especial por su condición de víctimas del conflicto social.





## BIBLIOGRAFÍA

BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Santa Fe de Bogotá, 1996.

ANDRADE, A. El ordenamiento territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en Comisión de ordenamiento territorial, Santa Fe de Bogotá, 1996

ESTUPIÑÁN, Liliana. Estudios, Tendencias y Teorías sobre la Organización del Territorio en Colombia, en Organización del Territorio. Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2004

GAITÁN PAVÍA, Pilar, y MORENO OSPINO, Carlos. Poder Local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional, Tercer Mundo Editores, 1992,

MENDOZA MORALES, Alberto. Ordenamiento territorial en Colombia, en Organización del territorio, teorías, enfoques y tendencias, Bogotá 1994

PABÓN, N. "El problema del ordenamiento territorial de Risaralda", en Comisión de Ordenamiento Territorial, Colombia hacia el Milenio, Memorias del taller sobre el sistema de Ordenamiento territorial, Autonomía y descentralización, Santa Fe de Bogotá, año 1994.