

---

# COLOMBIA: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE SU ORDENAMIENTO TERRITORIAL

RUBÉN DARÍO OSORIO J.

## INTRODUCCIÓN

Existe hoy una fuerte tendencia mundial a concederle importancia a los procesos socioeconómicos inmersos en una dinámica regional y microregional. Es, si se quiere, una nueva valoración de las primeras relaciones espaciales hombre-entorno social presentes en la base misma de surgimiento de los estados nacionales.

Este fenómeno viene evidenciándose en Colombia en el marco de las relativamente nuevas preocupaciones sobre ordenamiento territorial, democracia local y desarrollo regional.

A partir de la Ley 11 de 1986 y de la Constitución de 1991 el país tiene un marco jurídico bastante amplio en materia de descentralización municipal, ordenamiento territorial y planeación regional, que algunos expertos no dudan en calificar de avanzado en el contexto de los países latinoamericanos.

El presente trabajo pretende mostrar en un marco histórico los lineamientos generales que han delimitado el ordenamiento territorial de la nación y en menor medida analizar la evolución de algunas normas relacionadas con la planificación regional en Colombia.

Este recuento se inicia en la sociedad colonial y culmina con las normas que en materia de ordenamiento territorial expidió la Constitución de

1991 y, más recientemente, con algunas objeciones hechas a lo determinado en dicha Constitución.

## 1. LA REGIÓN EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD COLONIAL

Desde épocas precolombinas la ocupación espacial del territorio colombiano ha sido muy desigual. Dicha ocupación ha estado inducida en gran medida por las grandes barreras geográficas. En este marco, las bondades climatológicas y de salubridad ofrecida por la región Andina han hecho que la población tienda a concentrarse en esta zona, esto propició dado su accidentado relieve, estructuras socioespaciales más o menos aisladas las unas de las otras.

La sociedad colonial se estructuró sobre la base de cuatro regiones socioeconómicas caracterizadas por su débil integración, su heterogeneidad y su tendencia autárquica. Son ellas: la Región Central, la Caucana, la Costa Atlántica y la Región Antioquia. La distribución poblacional era de 60%, 15%, 20% y 6% respectivamente <sup>(1)</sup>.

---

RUBÉN DARÍO OSORIO J. Economista e Investigador. Centro de Asesorías y Consultorías, Universidad EAFIT.

(1) Jaramillo, Samuel y M. Cuervo, Luis. **Configuración del Espacio Regional en Colombia**, Serie de Estudios No. 1. Bogotá. CEDE, 1987.

La debilidad en la acumulación de la economía colombiana se materializó en un Estado con una capacidad económica muy exigua para acometer la infraestructura necesaria en la unificación del territorio nacional. Estas limitaciones a la articulación del espacio nacional se traducen en gran dispersión de la actividad económica en distintas regiones, lo que llevó a su vez al surgimiento de una serie de grupos dominantes cuyos intereses no fueron siempre compatibles.

A partir de la Ley 11 de 1986 y de la Constitución de 1991 el país tiene un marco jurídico bastante amplio en materia de descentralización municipal, ordenamiento territorial y planeación regional, que algunos expertos no dudan en calificar de avanzado en el contexto de los países latinoamericanos.

En el ámbito político esta situación se interioriza en la conformación de un Estado de corte federal dotado de una estructura bastante débil en la cual el poder estatal se diluía y dispersaba regionalmente. En consecuencia los nueve estados conformados eran verdaderos países, con ejército propio, aduanas internas y una autonomía casi total; tales estados fueron: Estado de Antioquia, Cauca, Bolívar, Magdalena, Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Santander y el nuevo Estado de Panamá.

## 2. DE LAS PROVINCIAS COLONIALES AL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL REPUBLICANO

A finales de 1819 el Congreso de Angostura proclama la organización de la República de Colombia, compuesta por los territorios de Venezuela y la actual Colombia. Estos territorios conformantes de la nueva República reciben el nombre de Departamentos. Ecuador sería incorporado un poco más tarde a la Gran Colombia.

La creación de estos Departamentos es considerada como la copia de las disposiciones emanadas de la Asamblea Nacional Constituyente de Francia. Las viejas provincias son llamadas ahora departamentos y se designa como provincias a unidades territoriales menores. Como se sabe, la idea de las

provincias con su respectivo magistrado o gobernador habían sido incorporadas como entidad territorial a partir de las ordenanzas de Felipe II y Carlos III.

Las grandes estructuras formales propuestas fueron de corte profundamente inestable y hacia 1840 surgen aunque por corto tiempo en ese mismo territorio departamental, varios estados federados, asociados y autónomos. Estos Estados soberanos, como los anteriormente nombrados, conservaron las provincias como componentes territoriales al igual que los distritos, municipios y veredas.

La Constitución Nacional de 1886 revive la estructura espacial departamental que sigue en parte los límites geográficos de las siete gobernaciones y capitanías coloniales. Ante la inoperancia e ingobernabilidad de estas grandes estructuras departamentales, nuevamente hacia 1905 ocurre una subdivisión de los mismos en 34 partes.

Tales desafueros en la delimitación espacial de la nación basada en departamentos dan cuenta no sólo, de que los mismos no fueron socialmente funcionales en la consolidación regional de la nación, sino que incluso, aún hoy, están lejos de representar unidades espaciales con características homogéneas en el plano económico, social y cultural.

Utilizando las palabras de Sergio Boisier diríamos que estas unidades territoriales no fueron en el pasado, ni lo son aún hoy, espacios socialmente contruidos, sino que su constitución como tales, obedece al ámbito de las relaciones político institucionales:

***"[...] construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo"*** (2).

(2) Boisier, Sergio. **Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Contruidos**. Revista OIKOS No 3, Medellín- Colombia, Julio-Diciembre de 1988. p. 54.

Tales desafueros en la delimitación espacial de la nación basada en departamentos dan cuenta no sólo, de que los mismos no fueron socialmente funcionales en la consolidación regional de la nación, sino que incluso, aún hoy, están lejos de representar unidades espaciales con características homogéneas en el plano económico, social y cultural.

### 3. COLOMBIA Y AMÉRICA LATINA

La configuración de las ciudades colombianas tiene un rasgo que las diferencia de las demás de América Latina pues su proceso de urbanización no se localizó en una o a lo sumo dos grandes ciudades.

La red urbana colombiana está estructurada sobre cuatro ciudades principales y por lo menos treinta y cuatro ciudades intermedias de alguna importancia, estableciéndose así una red urbana bastante dispersa en donde la capital no ha ejercido como en otros países latinoamericanos, un gran poder de atracción. En igual sentido, el desarrollo industrial localizado con cierta dispersión en varias ciudades del país, refuerza este patrón y ha contribuido a disminuir la primacía urbana y económica de la capital.

Este patrón de comportamiento aludido de las ciudades colombianas se quiebra al analizar la configuración urbana al interior de las principales ciudades del país. En efecto, la población y la actividad económica tienden a concentrarse en una o dos grandes ciudades en detrimento de las posibilidades de desarrollo de las ciudades intermedias. Un ejemplo de esta situación lo constituye Medellín en el Departamento de Antioquia y, aunque en menor medida, Cali en el Departamento del Valle del Cauca.

### 4. EVOLUCIÓN DE ALGUNAS NORMAS SOBRE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN COLOMBIA

En la medida en que el tratamiento de la cuestión regional es aprehensible -por lo menos en un plano formal- a partir de la evolución del

instrumental de la planificación regional, seguidamente se hará un breve recorrido histórico por algunos de sus principales antecedentes.

En primer lugar hay que afirmar que la evolución de la planificación regional en el país ha sido bastante irregular. Sólo en la medida en que se han evidenciado abruptamente los profundos desequilibrios regionales ha sido posible el establecimiento de normas constitucionales tendientes a rescatar las zonas más atrasadas del contexto nacional.

Durante las primeras décadas del presente siglo después de la consolidación del régimen centralista, la cuestión regional pierde vigencia para renacer nuevamente como una preocupación hacia mediados de 1954, año en el cual se crea la Corporación Regional del Valle del Cauca. Durante esta década se inició la formulación de planes y programas de desarrollo departamental centrados en la explotación y manejo de recursos naturales introduciendo un enfoque técnico-económico a la planeación regional.

De esta década fueron los primeros planes de desarrollo de departamentos como Atlántico, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Caldas, Valle, así como el Plan para la Costa Atlántica.

Al amparo de la Reforma Constitucional de 1968 se multiplican las corporaciones de desarrollo regional y se establecen como organismos de planeación, ejecución de programas y proyectos en las regiones en donde se crearon, orientando inicialmente sus acciones a problemas específicos relacionados con el manejo de los recursos naturales para dedicarse luego a actividades contempladas dentro de un ámbito mucho más amplio y diverso de fomento al desarrollo.

De otro lado, el Plan General de Desarrollo de 1969 contenía elementos explícitos de planeación regional y subregional indicando que el progreso podía filtrarse de arriba hacia abajo, o del centro a la periferia por medio del goteo de los recursos generados.

Una década después, en el Plan de Integración Nacional de 1979 se proponían asociaciones de municipios y departamentos, así como planes departamentales y municipales de desarrollo. Tres años más tarde el Informe Bird-Wiesnier llamaba la atención sobre la excesiva concentración de los recursos del sector público a nivel nacional en detrimento de lo local y lo regional.

---

En los albores de la Reforma Constitucional de 1986 se expide la Ley 76 de 1985 la cual introduce en el país el concepto de regionalización de la planificación. Mediante dicha Ley se creó la región de planificación de la Costa Atlántica definida territorialmente por los siete departamentos costeños y la intendencia de San Andrés y Providencia se da facultad al mismo tiempo al ejecutivo para crear otras regiones de planificación.

**En primer lugar hay que afirmar que la evolución de la planificación regional en el país ha sido bastante irregular. Sólo en la medida en que se han evidenciado abruptamente los profundos desequilibrios regionales ha sido posible el establecimiento de normas constitucionales tendientes a rescatar las zonas más atrasadas del contexto nacional.**

Esta política de descentralización de la planeación hacia las regiones continuó afianzándose y es así como durante el gobierno de Virgilio Barco se reorganizó el Departamento Nacional de Planeación y se adecua su estructura interna para poner en marcha un sistema nacional de planeación mucho más flexible:

***“El modelo de planeación que tradicionalmente había estado orientado del centro a la periferia se sustituyó por un nuevo esquema que asigna prioridad a la inversión social y regional, en el que desempeña un papel nunca antes concedido a la planeación municipal, departamental y regional<sup>(3)</sup>”.***

En tal sentido, siguiendo las instrucciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, en 1987 se instalaron tres de las cinco regiones de planificación: Costa Atlántica, Occidente y Centro Oriente.

---

(3) Departamento Nacional de Planeación. Políticas para el Cambio Económico y Social. Enero 1988-Diciembre 1988, Tomo IV. p.402.

Los temas regionales también ha suscitado el nacimiento de un sin número de instituciones en diferentes ciudades cuyo fin es el de estimular la investigación y la acción en diferentes ámbitos que abarcan desde la preocupación por los temas del desarrollo regional hasta aspectos relacionados con la participación ciudadana en el marco político. Algunas de estas instituciones son: EMCODES, FUNCOP, CEPROP, FIDES, CARIBE, CIDER, INER y la CORPORACIÓN REGIÓN, entre otras.

## **5. LA REBELIÓN DE LAS PROVINCIAS**

En la década del ochenta las regiones se hicieron presentes en la vida nacional a través de marchas de protesta originadas en lugares antes desconocidos del país. A lo largo y ancho de la geografía nacional surgieron un sinnúmero de movimientos cívicos que exigían atención a problemas que se habían acumulado durante décadas.

Estos movimientos, que se expresaron, entre otras formas, en permanentes marchas de pobladores hacia la capital a exigir solución a diferentes problemas fueron quizá lo que más caracterizó en el plano social dicha década. Las permanentes visitas a la capital de las comisiones de negociación de estos movimientos denominados cívicos por la confluencia de sectores que los impulsaban daban cuenta del profundo centralismo que existía en el país el cual impedía, en muchos de los casos, que se pudiese dar solución a dichas reivindicaciones a nivel regional.

En este marco, y en medio de un país que olía a pólvora y humo, se expide la **Ley 11 de 1986**. Esta se constituye en la cédula de ciudadanía en virtud de la cual, los municipios quedaban formalmente aptos para dirigir autónomamente buena parte de sus destinos. No obstante, la consolidación de este proceso de descentralización municipal en Colombia aún tiene un largo camino por recorrer.

## **6. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

A juicio de algunos analistas, tanto la Ley 11 de 1986 como la constitución de 1991, colocan al país a la vanguardia en materia de legislación sobre descentralización municipal y ordenamiento territorial en comparación con el resto de países latinoamericanos.

Otros en cambio opinan que en la medida en que la Constitución de 1991 se erigió sobre la base de una transacción política de diferentes vertientes ideológicas, se dejó al país ante una abigarrada tipología de opciones territoriales bastante compleja. Dicha proliferación de opciones posibles en materia de ordenamiento territorial hace que el país no tenga hoy una orientación definida en esta materia:

***“(...) el régimen colombiano está enmarcado dentro de lo que se podría llamar las Constituciones Catálogo: que tienen una gama de posibilidades para ir escogiendo según las necesidades, el tiempo y el medio. Sólo que la colombiana tiene un “gran catálogo”, abigarrado, complejo y confuso que aún los expertos no saben si nos movemos dentro del esquema centralización-descentralización o si tenemos un régimen autonómico o si más bien consagramos las bases para un sistema semifederal, (...), o si tenemos un sistema mixto, sui generis en todo caso<sup>(4)</sup>”.***

Lo único claro es que el país cuenta hoy con 32 departamentos <sup>(5)</sup>, cuatro distritos, cuatro áreas metropolitanas y 1.066 municipios.

Adicionalmente, la constitución deja abierta la posibilidad de que dos o más departamentos puedan constituirse en regiones administrativas y de planificación; la conversión a su vez de éstas en regiones como entidades territoriales y la creación de las provincias como entidades administrativas. Igualmente surgen los denominados territorios indígenas, viejo anhelo de las comunidades indígenas del país.

Si bien estas nuevas posibilidades de ordenamiento territorial abiertas por la Constitución de 1991 pueden dar lugar al surgimiento “desde abajo” de regiones, también lo es que las mismas pueden derivar en extremos. La construcción “desde abajo” de regiones sería el resultado

(4) Restrepo, Juan Camilo. En ordenamiento Territorial: Los Constituyentes no se pusieron de acuerdo. El COLOMBIANO. Medellín, Diciembre 11 de 1995.

(5) Se erigieron en nuevos departamentos las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y las comisarías del Amazonas, Guaviare, Guanía, Vaupés y Vichada.

no ya de decisiones puramente políticas alejadas de la población sino que podrían surgir como iniciativa misma de los ciudadanos de una determinada localidad del país.

Los extremos estarían representados en el hecho de que muchas de las entidades territoriales existentes hoy quieran de manera abrupta cambiar su condición en busca de algunas prerrogativas ofrecidas por otras alternativas de ordenamiento territorial. Por ejemplo, en la medida en que ser Distrito da lugar a un porcentaje adicional del situado fiscal esto puede llevar a que muchas zonas urbanas del país quieran alcanzar dicha condición.

En otro orden de ideas cabría preguntarse, por ejemplo, ¿para qué sirve convertirse en provincia? Tiene algún costo? ¿Qué es lo que se puede hacer como provincia que no puedan realizar hoy las asociaciones de municipios?

En esta materia parece que no existe aún mucha claridad y es por eso que actualmente cursan en el Congreso varios proyectos de reforma a lo dictaminado por la Constitución de 1991 a este nivel.

***“El modelo de planeación que tradicionalmente había estado orientado del centro a la periferia se sustituyó por un nuevo esquema que asigna prioridad a la inversión social y regional, en el que desempeña un papel nunca antes concedido a la planeación municipal, departamental y regional”.***

## 7. REGIÓN Y MEDIO AMBIENTE

La reciente preocupación surgida en el país por legislar en torno a la defensa del medio ambiente que condujo a la creación del Ministerio del Medio Ambiente <sup>(6)</sup> sirvió nuevamente para que el tema de la región, esta vez como espacio para la protección de los recursos naturales, adquiriese nueva importancia.

(6) Ley No. 99 de diciembre de 1995.

---

En este marco se crearon en el país alrededor de 18 corporaciones autónomas regionales cuyo objetivo es el de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos renovables y propender por su desarrollo sostenible. Estas corporaciones autónomas están integradas por las entidades territoriales que por sus características constituyan geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica y/o hidrogeográfica.

La creación del Ministerio del Medio Ambiente y con él, las Corporaciones Autónomas Regionales, representa sin duda un elemento de suma importancia de apoyo a las regiones en uno de sus puntos más débiles cual es el de la protección de los recursos naturales.

## **8. CONSIDERACIONES FINALES**

Si bien el proceso de cambio institucional en materia de ordenamiento territorial, descentraliza-

ción municipal y planificación regional en Colombia fue lento e irregular hasta mediados de la década del ochenta, con la promulgación de la Ley 11 de 1986 y más aún, con lo dictaminado en este sentido por la Constitución de 1991, el país logró dotarse de un amplio andamiage jurídico y normativo a este nivel.

No obstante, si bien los desarrollos jurídicos recientes dados a este nivel son importantes los mismos pueden derivar en extremos que es necesario prever. Especial interés debe merecer el análisis de las condiciones que debe reunir una entidad cualquiera para optar a convertirse en otra diferente por cuanto la existencia de unas normas laxas en este aspecto puede motivar una cascada de propuestas de reordenamiento territorial de nunca acabar, a unos costos sin duda grandes para el Estado.

De ahí la importancia de estudiar las iniciativas de reforma al régimen de ordenamiento territorial que cursan actualmente en el Congreso.