

CAPÍTULO 2

Antecedentes sobre la Territorialidad en Colombia

TC. Luis Antonio Martín Moreno⁵

TC. Luis Alberto Aparicio Rueda

Cr. (RA) Oscar Orlando López Barreto⁶

En sí el Control Territorial para los Estados, continuará siendo un desafío. El control del territorio es en primera instancia un reto epistemológico; para controlar un territorio se necesita conocerlo, pues en muchas ocasiones existe exagerada tensión entre conocimiento e ignorancia del territorio. Al respecto cabe preguntarse ¿Qué demanda una completa configuración del territorio respecto a desafíos geográficos, extensión, fronteras y soberanía?

Históricamente la relación territorio y territorialidad⁷ en Colombia procede del marco de la colonia y la independencia, cuyas bases están en el desarrollo constitucional. Partiendo de la desproporción existente entre conocimiento del territorio y consolidación institucional, que pasado el tiempo difícilmente se han podido relacionar, siendo un impedimento para el Control Institucional del Territorio.

Por un lado, desde el hecho de la constitución del territorio español⁸, pasando por el período de la independencia y de la consolidación de la república en el siglo XX, hemos perdido territorio. Por otro lado, la realidad infranqueable de pérdida de territorios para instancias extranjeras, viviendo un proceso interno de fragmentación y disputa territorial, que se ha expresado a través de diversos conflictos.

Perdemos territorio y disputamos el territorio, porque lo desconocemos. Esto se ha manifestado a lo largo de los siglos de diversas maneras, en la misma definición del tamaño del territorio, en el establecimiento de sus lími

⁵ Oficial del Ejército colombiano, autor, y editor en el actual trabajo de investigación, Geopolitólogo y especialista en temas de Seguridad y Defensa de la ESDEGUE Colombia.

⁶ Oficial en uso de buen retiro, estratega e investigador de la ESDEGUE Colombia.

⁷ Correlación existente entre los elementos del territorio estatal, fijando además un sentido de pertenencia entre ellos.

⁸ Los Virreinos

tes, en las razones o mejores ideologías que se esgrimen para establecer disputas, en la forma de resolverlas, a través de la guerra o de la política y así mismo, en el propio proceso de institucionalización, al formular constituciones, leyes y políticas públicas. En todos estos procesos y momentos, el desconocimiento del territorio es la constante.

Territorialidad del Estado colombiano en transición

En 1997, Montañez definió la territorialidad como el “grado de control de una determinada porción del espacio geográfico [...]”. Dicho dominio puede ser ejercido por cualquier actor sobre el territorio. Sin embargo, el mayor desafío por siglos de historia de los Estados ha sido establecer el tamaño del territorio. Más aún, cuando el tamaño espacial no siempre ha coincidido con el tamaño simbólico, el cual implica, por un lado, cuestiones culturales, históricas, relacionadas a la identidad y por otro, cuestiones, económicas, políticas, relacionadas a los intereses y el poder.

En la historia moderna, a partir de la Conquista de América, este factor fue y continúa siendo fundamental. Chaparro y Galindo (2009, p. 66), coinciden en que poblaciones enteras estuvieron viviendo al margen de la historia, inclusive hasta la llegada del siglo XX, pues en las grandes extensiones selváticas nunca se logró establecer el dominio del territorio. De hecho, los territorios de América eran completamente desconocidos por los exploradores que iniciaron el proceso de descubierta. Acababan de descubrir que el planeta era redondo y no plano como se supuso durante toda la edad media.

Suponían que estaban encontrando una nueva ruta para alcanzar el oriente, la India, ni siquiera sabían que encontrarían un nuevo continente, mucho menos su tamaño, su forma, sus desafíos. Se depararon con una realidad que los desbordaba: el planeta era mucho mayor que todas sus mediciones y lo que tenían al frente era un nuevo continente, del cual, desconocían absolutamente todo; como hecho fundante, América naturalmente fué un accidente. Un territorio completamente extraño para quienes lo descubrieron. Territorio ignorado donde definitivamente, no se puede controlar lo que se desconoce.

Tornar conocido lo que es desconocido es un verdadero reto. Lo primero es hacer conciencia del propio desconocimiento del objeto que se coloca como desafío. La mirada inicial debe ser hacia el sujeto que pretende conocer un objeto nuevo. Tratándose de un territorio, en cualquier caso, el desafío epistemológico es portentoso. Una isla, así mismo pequeña, sería un desafío. ¿Qué decir de un continente, más aún cuando ni siquiera se tiene conciencia del mismo? Los españoles enviaron junto con los soldados y marineros, cronistas y escribanos, estos tenían como función registrar todo lo que se presentaba durante las expediciones.

Sin embargo, pese al deseo de conocer y a la función desempeñada, el desafío era muy superior a las posibilidades que en la práctica tenían quienes debían generar conocimiento sobre estos territorios. Ni por la cantidad de hombres, ni por los recursos materiales y metodológicos, les era posible establecer las dimensiones del objeto con el cual se depararon. América era infinitamente mayor a sus posibilidades de conocerla. Por los relatos que se conocen de los cronistas, se puede percibir que tan solo podían limitarse a describir y narrar lo que el nuevo paisaje les entregaba en lo inmediato. Tal cual lo revela este pasaje de Américo Vespucio:

Esta tierra es muy amena [agradable] y llena de infinitos árboles verdes y muy grandes, y nunca pierden la hoja, y todos tienen olor suavísimo y aromático, y producen infinitísimas frutas y muchas de ellas buenas al gusto y salutíferas [saludables] al cuerpo. Los campos producen mucha yerba, flores y raíces muy suaves y buenas, que alguna vez me maravillaba del suave olor de las hierbas y flores, y del sabor de estas frutas y raíces, tanto que entre mí pensaba estar cerca del Paraíso terrenal. (Vespucio, 1986, p.75).

Proceder como de hecho lo hizo España, a ejercer Control Territorial, sin conocer el territorio, es proceder a partir del deseo, de la voluntad de poder, lo que significa, a controlar el territorio desde los intereses explícitos o implícitos de quien controla. Lo cual implica, necesariamente, todo tipo de arbitrariedad en el territorio inmediato y la ausencia en el territorio lejano. La tendencia será a ejercer control sobre lo inmediato y a estar ausente, o impotente ante lo lejano. Para tal efecto, destaca Jaramillo (1992, p. 6), las regio-

nes de Amazonía, Chocó, Orinoquía al no ser incluidas por la corona dentro de las exigencias del tributo exigido a los resguardos indígenas. Nace así la dicotomía centro-periferia que ha dominado las discusiones geopolíticas a lo largo de siglos. Tal dicotomía en la práctica ha significado la concentración de poder, recursos e instituciones en el centro, mientras que las periferias han sido secularmente abandonadas, relegadas y desconocidas.

Las consecuencias de esta dinámica son históricamente conocidas. Centros ricos y desarrollados son rodeados de periferias pobres, subdesarrolladas. Centros seguros, desprecian la violencia que destruye las periferias. La conquista de América se hizo sobre los litorales. Sobre ellos se construyeron centros de poder, solo posteriormente se penetró el territorio hasta un supuesto centro. El caso colombiano es un buen ejemplo, se llegó hasta un interior de su territorio y allí se estableció un centro, desde el cual, se desconocieron enormes territorios periféricos. Establecido un nuevo centro, emergió una enorme periferia.

El mapa del tiempo de los virreinos permite percibir esta dinámica. Todo el corazón geográfico de América se constituyó como una enorme periferia, lejana, impenetrable, despreciada, solo codiciada desde el mito de sus riquezas infinitas. El mito del Dorado, así lo atestigua; el deseo de obtener el oro, la riqueza, mantuvo estas enormes regiones condenadas a la violencia y al olvido. Ello también generó un fenómeno que subsiste hasta hoy: el de la pérdida permanente de territorio. España perdió todo el territorio que fue incapaz de conocer.

La inmensa Amazonía, parte del imperio español desde el Tratado de Tordesillas (1494), se quedó durante siglos en el territorio del mito y del desconocimiento. Ni su tamaño, ni su complejidad natural y cultural fueron percibidas. La única información que importó fue la noticia de la existencia de oro sin fin en sus ríos; las excursiones que fueron enviadas, en realidad no buscaban establecer el territorio, apenas descubrir el lugar del mito. El objetivo obsesivamente buscado era el *El Dorado*; para alcanzarlo valía toda destrucción.

Los mapas, vistos en la secuencia siglo a siglo, muestran claramente cómo el esfuerzo de ocupar los litorales en el Atlántico y en el Pacífico, extenuó toda la capacidad del imperio español. Los climas benignos de la Cordillera de los Andes, a pesar de las dificultades y desafíos que imponían, permitieron el tránsito hacia el interior. Pero el tamaño del corazón del continente era muy superior a ese esfuerzo. Del otro lado de América, en el oriente atlántico, Portugal, a lo largo de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX, mantuvo una política de ocupación de esos territorios que estaban al occidente del límite establecido por el Tratado de Tordesillas.⁹⁹ “El antagonismo de siglos entre el Reino de Portugal y el Reino de España, se trasladó a la América revolucionaria hasta nuestros días, gracias a los diligentes británicos, el "máximo común divisor" en la integridad de pueblos ajenos. Argentina y Brasil heredaron esa rivalidad [...]” (Ramos, s.f., p. 14). Durante las primeras décadas del siglo XX la República del Brasil continuó con el mismo ejercicio.

Lo que llama la atención es que todo este enorme proceso de pérdida de territorio por parte de la corona española y posteriormente de la Nueva Granada y de la República Colombiana, haya sido sin conflicto con el imperio portugués o con la República del Brasil. La construcción del enorme territorio brasileño corresponde proporcionalmente a la pérdida de territorio por parte de lo que hoy son las repúblicas andinas desde Bolivia hasta Venezuela. En particular, la Nueva Granada, y después Colombia, fue la que más hectáreas de territorio cedió. Tratado a tratado, firma a firma, Colombia fue quedándose cada vez más pequeña en la frontera sur oriental. Esta pérdida de territorio mal se encuentra en los libros de historia. Estos, apenas se ocuparon de lo que ocurría, es claro, en el centro. Esta enorme periferia realmente nunca existió en el imaginario del joven país.

Pero lo que ocurría en la frontera sur y oriental, también se sufrió con el extenso territorio que desde Panamá se extendía hasta el norte de lo que hoy es México. España fue perdiendo territorio ante el avance de la colonia inglesa y más tarde, la república mexicana perdió territorio frente a Estados

⁹⁹ Excepción única del Reinado de Felipe II, durante el cual, la corona española ocupó incluso el territorio al este del Tratado de Tordesillas entre 1580 a 1640. (Ramos, s.f.)

Unidos. El Virreinato del Perú se extendía por Centroamérica hasta Nicaragua, poco a poco ese territorio fue replegándose hacia el sur, hasta cuando Colombia perdió en 1903 del territorio de Panamá.

Puede decirse que se trata de un fenómeno, heredado de la forma de actuar de la corona española frente a sus territorios, que constituye el nacimiento de estas repúblicas. Ellas mismas, a lo largo de sus doscientos años de vida, parecen reproducir el mismo círculo vicioso: configurarse territorialmente a partir de centros cuyas periferias son ampliamente desconocidas por quienes manejan el Estado. Y consecuencia de esto, seguir perdiendo territorio sin que esto afectara la vida de estos Estados.

De acuerdo con Ramos (s.f.) cuando concluye que:

La independencia respecto de España, al no lograr mantener simultáneamente La unidad, eclipsó por un siglo y medio a la gran nación posible. En otras palabras, América Latina no está corroída solamente por el virus del atraso económico. El "subdesarrollo", como dicen ahora los técnicos o científicos sociales, no posee un carácter puramente económico o productivo. Reviste un sentido intensamente histórico. Es el fruto de la fragmentación latinoamericana. Lo que ocurre, en síntesis, es que existe una cuestión nacional sin resolver. América Latina no se encuentra dividida porque es "subdesarrollada" sino que es "subdesarrollada" porque está dividida. La Nación hispano-criolla, unida por el Rey, creada en realidad por la monarquía española, se convirtió en un archipiélago político. (Ramos, s.f. p.15).

Este archipiélago fue caldo de cultivo para el inicio de los conflictos territoriales entre naciones recién nacidas. Durante el siglo XIX y XX proliferaron litigios, disputas e incluso guerras por fronteras, rayas y límites. Así las guerras por la emancipación fueron sucedidas por las guerras territoriales. (García, 2005)

Pérez (2005) muestra que el principio del *panamericanismo*, defendido por Bolívar era una utopía. Una nación formada por todos los Estados confederados, desde el Rio Bravo hasta la Tierra del Fuego, lo cual, habría permitido la emergencia de un polo de poder continental capaz de hacer frente a los imperios europeos y al naciente imperio estadounidense; una dinámica centrí-

fuga, que rápidamente separó territorios de territorios, dio como resultado un puñado de naciones territorialmente fragmentadas en sí mismas respecto al mapa continental.

El resquebrajamiento del sistema político-administrativo del Estado en la época colonial, comenzó al inicio mismo de las luchas independentistas, era ya una realidad a la altura de 1825 y no hizo sino agudizarse en las décadas inmediatamente posteriores, hasta tal punto que durante la celebración del Congreso de Panamá (1826) donde se materializó el panamericanismo bolivariano, en 1830 habían pasado ya a once las ocho unidades administrativas resultantes de la fragmentación del imperio español al final de la batalla de Ayacucho, un número de Estados que aumentó hasta quince en 1840, diecisiete en 1844, diecinueve al final de la guerra hispano-norteamericana en 1898; y por último, veinte, cuando en 1903 se desmembró el territorio colombiano tras la conquista de su independencia por Panamá con el apoyo de los Estados Unidos. (Pérez, 2005, p. 216).

Así, históricamente caminamos de la fragmentación en países a la constitución de territorios nacionales fragmentados en su interior. Esta tendencia profunda, la de mantener un hiato entre el territorio y el conocimiento del mismo, heredada del imperio español y mantenida durante la vida republicana se manifiesta en la manera como cada país se organizó territorialmente, manteniendo la división centro-periferia. En cada país una capital, ejerciendo el papel de centro político, económico, social y cultural, fue rodeada de una extensión inconmensurable de periferias insignificantes y desconocidas. La distancia entre el centro y sus periferias ha sido mantenida a lo largo del siglo XX y ahora en el siglo XXI se ha revelado problemática. Es en todas las periferias latinoamericanas en donde han emergido los conflictos sociales, la pobreza, las guerrillas y las amenazas.

A lo largo de estos dos siglos, cada país desarrolló un espectro amplio de territorios que se organizaron bajo la misma lógica. Ciudades intermedias rodeadas de municipios, más o menos lejanos de sus respectivos centros y definitivamente muy lejos de la metrópoli capitalina. Hasta esos puntos del mapa, el Estado ha permanecido como una referencia lejana y ausente.

Esa lógica territorial, se da también en el espectro local, en el municipio, dentro de la relación urbano-rural y centro-periferia. Esto es perceptible aún en los grandes centros urbanos en donde la emergencia de grandes zonas suburbanas, subsisten durante décadas sin que siquiera hagan parte de las cartografías públicas, sin que su población sea censada, sin que se les asignen recursos suficientes para el desarrollo de servicios básicos, vías de acceso, transporte urbano, empleo, educación y salud. El estado de su miseria y el desconocimiento que las instituciones tienen de estas zonas urbanas, contrasta con la riqueza de los centros desarrollados, los centros comerciales y las zonas residenciales de las clases abastadas.

Tal situación es más profunda en las ciudades intermedias y más aún en los municipios de pequeño porte, especialmente si estos se localizan en zonas alejadas de cualquier centro regional. En esos municipios, el tamaño del territorio supera todas las posibilidades de su "centro". Tanto lo rural como lo urbano, viven en plena desconexión con el resto del territorio regional y definitivamente, son invisibles para el territorio nacional. Lo que allá sucede se desconoce y quienes allá están desconocen lo que ocurre en lo que puedan entender como centro. Desconocimiento mutuo que lleva a la desconexión y a la pérdida del Control Territorial.

No son pocos los casos de municipios que pierden parte de su territorio en favor de otros municipios. Municipios que ven sectores rurales solicitando ser transformadas en municipios autónomos. Municipios que son divididos en diversos municipios porque sus territorios son extensos y difíciles de administrar.

Un ingrediente fundamental de este círculo vicioso es el desprecio que dichos Estados y sus centros, tienen por el conocimiento en relación a sus territorios periféricos. Así, han destinado poquísimos recursos públicos al levantamiento sistemático de las características espaciales, geográficas, bióticas, antropológicas, económicas, etc. Y cuando lo hacen es siguiendo la lógica colonial de la búsqueda de tesoros rápidos, en general, la explotación indiscriminada de recursos minerales, sin importar los impactos ambientales y sociales que esto cause.

Explotar los recursos naturales no es lo mismo que controlar el territorio. Puede ser un síntoma de lo contrario, de la absoluta falta de Control Territorial. Si los impactos superan los beneficios, seguramente lo es, puesto que, entre los impactos, generalmente, se encuentran pobreza, despojo, violencia, conflicto social y daños ambientales diversos. En contextos con tales características terminan sumándose, el desconocimiento del territorio por parte del Estado, la ausencia del mismo y los impactos causados por procesos indiscriminados de explotación de recursos.

Así, a la complejidad propia del territorio, se suma la complejidad de la acción estatal guiada por intereses diversos a los públicos. Dupla complejidad que termina por encender la llama de la desestructuración del territorio.

Un circuito virtuoso sería guiado por procesos fundados en el conocimiento del territorio. Sobre éste, sería posible establecer modelos de ordenamiento territorial sostenibles y sustentables social y ambientalmente. Y, claro, solo existe ordenamiento territorial con implicaciones de Control Territorial, cuando el Estado opera en el sentido de implementar procesos de institucionalización del territorio tendientes a su desarrollo armonioso en todos los niveles.

El tema de la existencia de una dicotomía entre intereses públicos (nacionales) e intereses no públicos (privados) incrustados o mimetizados en la acción del Estado explica la falta de importancia que se le otorga al conocimiento del territorio. Conocerlo significa exponer sus potencialidades y fragilidades. Esto a su vez implica promover procesos de intervención que respeten tales características y aprovechen responsablemente las potencialidades, sin desconocer los límites y demandas que imponen las fragilidades. Exactamente lo contrario ocurre cuando se opera a partir de intereses, dejando de lado el conocimiento. Pues tener información estratégica sobre la localización de recursos naturales de interés para determinados grupos económicos, no es lo mismo que tener conocimiento sobre el territorio en el cual estos se encuentran. Lo frecuente en estos casos es ocultar bajo una retórica nacionalista o de la urgencia mayor, acciones cuya finalidad no es otra que favorecer intereses ocultos y perniciosos. El Estado sirve apenas de fachada legiti-

madora. En tales casos se promueve el caos territorial utilizando la retórica del orden, el progreso y el bien nacional.

Este tipo de situaciones son cada vez más frecuentes en territorios sometidos a los intereses de la economía globalizada. Esta, con poder suficiente para mapear recursos estratégicos para la manutención de sus cadenas de valor, prefiere minimizar, aislar o simplemente invisibilizar, el hecho de que los territorios en donde ubica sus intereses son mucho más que depósitos de *commodities*. Allí, existe vida natural y vida social. Existe cultura e historia. Ecosistemas vivos de alto valor para la vida en el planeta, comunidades ancestrales, campesinos, tradiciones y sueños. Una multiplicidad de relieves naturales y humanos que configuran el territorio y le dan sentido.

Todo este complejo termina por ser tratado como amenaza, ruido y como potencial de atraso a los intereses de la gran economía. Los derechos históricos de muchas de estas pequeñas comunidades son deslegitimados e ilegales. Se emiten leyes que favorecen los intereses económicos. Este escenario, ¿no es acaso una repetición sin fin de lo que ocurrió con las culturas ancestrales de América a la llegada de los conquistadores españoles, portugueses, ingleses o americanos?

Cabe aquí, establecer una distinción conceptual. No es lo mismo Control Territorial que dominio territorial. Lo que los territorios de América han vivido es un profundo proceso de dominio territorial, éste se ejerce apenas para facilitar la maximización del usufructo económico en favor de una determinada dinámica de poder. El Control Territorial solo puede acontecer en favor de todos los elementos naturales y socio-culturales e históricos que componen el territorio. Desde la perspectiva del dominio territorial, perder parte del territorio es posible, siempre que éste no sea funcional a los intereses del grupo dominante. Desde la perspectiva del Control Territorial, todo el territorio hace parte indivisible de una totalidad de sentido que debe ser preservada y permanentemente reconstituida.

Así, es posible percibir como a lo largo de los siglos desde la conquista ha sido imposible establecer Control Territorial, mientras que las estructuras

necesarias para ejercer el dominio territorial se han establecido poco a poco en todo el continente. Hoy, en el ámbito de la economía global, dichas estructuras tienen la capacidad suficiente para alcanzar sus intereses en cada punto del mapa. Este es el llamado panorama de la desterritorialización, en el cual, el planeta es transformado en un enorme depósito de materias primas de bajo valor. La vida simbólica que le ha dado sentido a cada territorio a lo largo de siglos, es un exotismo despreciable sujeto a la rigurosa ley de la obsolescencia de la economía global. El territorio como un todo, bajo la dinámica del dominio territorial, se destruye. Y su destrucción hace parte de lo que se desconoce.

Marco Legal: Constituciones Nacionales, Territorio y Control Territorial

El concepto de Control Territorial por parte del Estado colombiano, se encuentra implícito en la Carta Magna como un propósito esencial que integra el ejercicio del poder Nacional con el anhelo de los gobernados, por construir una paz sostenible, lograr un desarrollo económico y social aunado a una administración de justicia sólida y ecuánime.

A continuación, se establecerá como las Cartas Políticas de 1.886 y 1.991, han definido la organización del territorio como factor fundamental para la consolidación de la República, en forma integral sobre los pilares del desarrollo y el progreso. Esto, teniendo como contexto general el hecho de que el territorio colombiano, componente integral del Estado, ha sufrido transformaciones en los 186 años de vida republicana, particularmente en la pérdida de grandes porciones terrestres y marítimas por litigios con otros países.

El territorio colombiano en el siglo XIX: los antecedentes

El territorio, su configuración, ordenamiento y control, han sido para Colombia un desafío desde el nacimiento de la República en 1810. Que apenas declarada la independencia, haya comenzado la larga historia de guerras civiles que tuvieron como motivo en el fondo el tema del territorio, su configuración y control, así lo demuestra. De hecho, la dicotomía *centralismo vs federalismo* fue el motor de todas las guerras del siglo XIX.

Jiménez (2010), estudió el ordenamiento territorial colombiano a lo largo de los dos siglos de vida republicana. Él señala muy bien la complejidad que ha representado para Colombia este tema, al afirmar que Colombia ha ensayado diferentes formas territoriales: la confederación, la federación y el Estado unitario, sin que ninguna de ellas haya adquirido suficiente aceptación entre todas las fuerzas políticas y económicas distribuidas en ese enorme espacio geográfico.

De hecho, lo que ninguna de las fuerzas políticas y económicas de cada una de las provincias, que recién declaraban su independencia de España, estaba dispuesta a ceder era justamente el Control Territorial a favor de cualquier poder diferente del inmediato, del que era perceptible en lo local. Por eso, tras los hechos de 1810, lo que ocurrió fue una fragmentación del territorio en diversas provincias.

Con la emergencia de las Juntas de Gobierno en Socorro, Pamplona, Tunja, Popayán, Cartagena de Indias, Mariquita, Neiva se dio la explosión de Cartas Constitucionales, diferentes entre sí y diferentes a la de la Junta de Santafé de Bogotá. En otras palabras, el territorio que configuraba el Virreinato de la Nueva Granada (conformado por los actuales territorios de Venezuela (incluidas las Guayanas), Colombia, Panamá, Ecuador y partes del Perú y Brasil), el cual ya presentaba innúmeros problemas de gobierno dado su tamaño, se fragmentó con el advenimiento de la Independencia en 1810. La capital del Virreinato (Santafé) no fue reconocida por los líderes de las provincias y, en consecuencia, surgieron tantos territorios con constituciones políticas independientes como fue posible. La idea de un país nacional, con un territorio único, una capital, un gobierno, etc., era completamente ajena a los actores políticos de ese contexto. Esta fue la causa de todas las guerras civiles del siglo XIX.

Fue de tres guerras civiles paralelas (1810) entre centralistas y federalistas, que surgió el primer intento de territorio, llamado Provincias Unidas de la Nueva Granada (1811). Esta confederación de provincias libres, soberanas e independientes fue una simple asociación federativa que cedía con reservas a

un gobierno general “las facultades propias y privativas de un solo cuerpo de nación”. (Martínez, G. 2010. p. 2)

En 1821, la Constitución de Cúcuta, funda la Gran Colombia, cuyo contenido territorial es importante: superados los ánimos localistas o provincialistas, la nueva república estaba conformada por tres grandes departamentos: Cundinamarca, Venezuela y Quito. Sin embargo, la discusión entre federalistas y centralistas estaba lejos de terminar. De igual manera, las diferencias entre cada una de las regiones que conformaban el país y sus propios intereses, aceleraron la disputa por la forma de gobierno que debería tener la Gran Colombia. La Constitución del 21 estableció un sistema centralista a pesar de los intereses federalistas de Quito, Panamá y Venezuela. Estos preferían autonomía sobre sus territorios para establecer tipos de economía y formas de control diferentes.

En esa oportunidad, durante el Congreso de Cúcuta, Simón Bolívar “pensó que la mejor manera de delimitar los territorios de la naciente República era por medio del *Utis possidetis juris*. De esa manera los antiguos límites y dominios del Virreinato de la Nueva Granada serían los mismos de la Gran Colombia. Desde ese momento, el territorio se convertía en un pilar fundamental del proyecto de Nación y la soberanía residía en el pueblo, por ende, los ciudadanos de este nuevo Estado estaban llamados a defender, ante cualquier amenaza, su territorio” (Angarita, 2016, p.2)

Sobre 1830, Venezuela y Ecuador se tornan Repúblicas independientes. De tal forma, La Gran Colombia después de estas desmembraciones, se constituye solamente por la región central,¹⁰ entre los que se encuentra el Istmo de Panamá, quien por sus intentos de separación se ejerce el control con gobiernos militares. Tal disolución da origen a la República Nueva granada¹¹.

En la Constitución sancionada por el Congreso en 1830, los artículos 4 y 5, definen apenas que el territorio de Colombia comprende las provincias que

¹⁰ Compreendida en la época por los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Magdalena y Cauca, como también el Istmo.

¹¹ El 20 de octubre de 1831 se aprobó la separación de Venezuela y de Ecuador y se estableció una república centralizada y presidencialista.

constituían el virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía general de Venezuela. Y para su mejor administración se dividirá en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Tal minimalismo permite preguntar: ¿Era el territorio, para los habitantes de la época, una abstracción?

El 17 de noviembre de 1831 se promulgó la Ley Fundamental, pero se siguió trabajando en ella durante 1832. Territorialmente, se otorgó mayor representación y poder a las provincias. Estas se denominaron departamentos y se indicó que debían ser administradas por un gobernador nombrado por el presidente y por asambleas elegidas por voto. Sin embargo, la naciente Nueva Granada vivió un Estado de beligerancia, con la constancia de las guerras civiles casi permanentes.

El siguiente es un texto directo de la Constitución política del Estado de Nueva Granada de 1832: “en adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos y la prosperidad de cada uno de ellos estará en manos de sus inmediatos mandatarios”. Se propone a no dejar las provincias en el abatimiento, degradadas en el orden político, ni a que sigan alejadas del gobierno. En el artículo II establece los límites del Estado (no del territorio): serían los mismos que en 1810 dividían el territorio de la Nueva Granada de las capitanías generales de Venezuela y Guatemala y de las posesiones portuguesas del Brasil. Los límites del sur, serán posteriormente establecidos debajo de la provincia de Pasto (Constitución Política del Estado de Nueva Granada 1° de 1832). Ésta indefinida delimitación del territorio, permite observar la dificultad de la época para establecer su propia definición territorial.

El Capítulo 2, artículo 10 de la Constitución de la República de Nueva Granada de 1853, declara que “reserva a las Provincias o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud”. En términos del territorio, el nivel nacional tendría poder para establecer la demarcación territorial del primer orden, o sea, la demarcación del territorio nacional con respecto de los territorios extranjeros, el deslinde de las provincias entre sí y su creación o supresión. Por primera vez, el capítulo 8, establece un Régimen Municipal. Divide el territorio nacional en provincias y estas en distritos parroquiales. Cada provincia tendría el poder para establecer lo que juzgue conveniente

para su organización sin invadir los objetos de competencia del gobierno central.

En 1863 una nueva constitución, llamada Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, establece que el país adopta el nombre de Estados Unidos de Colombia. En ella se mantenían los límites de 1810, pero se aceptaban los acuerdos con Ecuador. Como tal la norma establece, que ningún Estado puede declararle la guerra a otro Estado miembro de la Confederación. Pero el gobierno nacional si podría declarar la guerra contra un Estado con autorización del Congreso.

Claramente, los constituyentes estaban preocupados con los sucesivos conflictos entre los Estados, por eso, en su artículo ocho (8), el texto define que los Estados miembros de la Federación deberían guardar estricta neutralidad en las contiendas que lleguen a suscitarse entre los habitantes y el Gobierno de otro Estado. Con la misma intención se define que los Estados debían someterse a la decisión del Gobierno general en todas las controversias que se susciten entre dos o más Estados, cuando no puedan avenirse pacíficamente, sin que, en ningún caso, ni por ningún motivo, pueda un Estado declarar ni hacer la guerra a otro Estado.

En el artículo 13, una vez más se establece la necesidad de evitar conflictos entre los Estados miembros: “No se permitirá en ninguno de los Estados de la Unión, enganches o levas que tengan, o puedan tener, por objeto atacar la libertad, la independencia o perturbar el orden público de otro Estado o de otra Nación” (Colombia, Constitución Nacional, 1983). Sin embargo, mantenía una fragilidad en lo que respecta a la autoridad del nivel nacional sobre los cuerpos militares de los Estados. Estas podrían ser organizadas según las leyes de cada Estado (Artículo 26) y aunque estos deberían contribuir a la conformación de la guardia Nacional, el gobierno general no podía variar los jefes de los cuerpos de fuerza pública suministrados por cada Estado (Artículo 27). Así configuradas las FF MM de la época, las tendencias ideológicas dominantes en cada Estado, eran caldo de cultivo de conflictos entre Estados y entre estos y el Gobierno central. Ya que prácticamente no existía en la

época una institución consolidada¹² que le diera al Ejército sentido de lo nacional y cobertura institucional, en cada Estado se mantuvo intacta la tendencia a formar fuerzas que eran comandadas discrecionalmente al sabor de los caudillos y terratenientes regionales, los cuales, declaraban guerras según sus intereses y tendencias particulares.

Colombia vivió nueve guerras civiles de alcance nacional, no contando con el desorden interno, en las revueltas generadas por los Estados Federales desde 1812 hasta 1886. Además, hubo otras catorce menores de carácter regional e innumerables revueltas, todas con carácter territorial, ideológico y elitista. Territorialmente, de 1810 a 1853 el centralismo impuso por las armas su ley. Y de 1853 a 1886, lo hizo de igual forma el federalismo, hasta ser de nuevo derrotado por el movimiento de la Regeneración. La Constitución de 1886 pretendió darle un ordenamiento territorial definitivo al país.

Las consecuencias de esa persistente belicosidad entre territorios son claras:

1. La dificultad de desarrollar las instituciones del Estado y sus funciones territoriales (en particular) y sociales, económicas (en general) y por lo tanto de ejercer Control Territorial.

2. Por eso, a lo largo del siglo XIX Colombia perdió territorio en diversas ocasiones. Estas dos condiciones históricas funcionaron como un circuito vicioso del cual uno es causa y el otro es consecuencia.

Para Angarita (2016), el primer incidente de pérdida de territorio se remonta a 1811 y se revalida en 1831. El problema fronterizo fue con Venezuela. Dura bastante tiempo debido a que cuando se disuelve la Gran Colombia, tanto en la Nueva Granada como en Venezuela se dan guerras civiles que impidieron que se diera solución y por eso aún persisten inconvenientes por estas fronteras.

¹² A pesar de todos los esfuerzos por forjar la existencia de una escuela de guerra a lo largo de todo el siglo XIX, las diversas tentativas fracasaron.

El segundo problema de fronteras fue con Ecuador. En ese momento aún hacía parte de la Gran Colombia antes de separarse. Una gran parte de la élite ecuatoriana quería anexionarse como Estado al Sur de lo que eran los territorios dominados por la Nueva Granada, concretamente a lo que durante el siglo XIX conocimos como el Gran Estado Soberano del Cauca. Ese movimiento tuvo simpatía de la élite de esta región, representada por las familias Obando y Mosquera. La fijación de las fronteras terrestres se dará de forma definitiva en 1916 con el Tratado Suarez-Muñoz Vernaza.

Con la República de Perú es donde se presenciaron varias invasiones militares durante el siglo XIX por el dominio de este territorio fronterizo. Es aquí donde el Estado colombiano empieza a despertar el interés por la Amazonía. El primer conflicto se da en 1828- 1829 conocido en nuestra historia como la guerra Grancolombo-Peruana y al final de esta, se firma un armisticio entre ambos países y el Tratado Mosquera-Piedemonte, que pone fin a este conflicto y establece la frontera entre estas dos repúblicas. Sin embargo, estas negociaciones no van a ser respetadas pues en 1853 Perú le entregará a Brasil territorios en disputa con Colombia y este conflicto jamás se aclarará, por negligencias de los funcionarios diplomáticos de la época.

La Constitución Política de 1.886 y el territorio

La Constitución Nacional de Colombia de 1886, en adelante CN, en su Título I, Artículo 1, privilegió los conceptos de Nación y Territorio, partiendo de afirmar categóricamente que Colombia se reconstituye, a partir de entonces, como una República unitaria. Así, a partir de este primer artículo se extiende hasta el séptimo, abordando lo atinente a la soberanía, sus límites, la división territorial, la división territorial general, el modo de variarla y finalmente, sobre otras divisiones referentes al territorio.

Más adelante, en el Título XVI, la Constitución define en su artículo 166, que la defensa de la nación contará con un Ejército permanente. Con lo cual, implícitamente, se otorga la responsabilidad del Control Territorial al Ejército Nacional.

En el título XVIII, la carta magna se ocupa durante 18 artículos (182 al 200), de establecer lo referente a la organización del territorio por departamentos y provincias y cuyo contenido esboza:

I. División territorial de los Departamentos.

II. Asambleas departamentales. Su composición. Sus facultades, Bienes de los Departamentos, Presupuestos de rentas y gastos departamentales, Revisión de los actos de las Asambleas.

III. Gobernadores: su duración. Sus atribuciones. Incompatibilidad.

IV. Cabildos y Alcaldes: sus funciones.

V. Régimen excepcional del Departamento de Panamá.

La visión del Estado Colombiano a partir de esta constitución política, vigoriza su poder desde un modelo centralista, que busca gobernar y controlar los departamentos y provincias, suprimiendo con ello intenciones federalistas o separatistas al borrar el concepto de Estados Soberanos en la Constitución de 1963.

Desde entonces, son 105 años de centralismo por el cual ha transitado Colombia, con altibajos sobre un sistema político que contrasta con la realidad que aún hoy refleja siempre esa distancia de lo urbano y lo rural, donde los gobiernos de turno se aferran a un manejo centralizado, desconociendo las verdaderas necesidades de los territorios más alejados de la geografía nacional.

El tema de un reordenamiento territorial, en la vigencia de la constitución del 86, fue muy limitado y los partidos tradicionales, centraron sus esfuerzos a las luchas internas por la hegemonía del poder, omitiendo su gran responsabilidad de fortalecer al Estado en forma unitaria, desde la necesidad de integrar el territorio para el progreso del país. Que la guerra de los mil días haya sido una consecuencia de la imposición de la Constitución, demuestra la fragilidad del Estado y no dejó de tener consecuencias funestas para el territorio. Así Hernández B. y Martínez P. señalan que:

[...]la Constitución Política de 1886 entrañó un modelo de “centralismo autoritario”. En este período, el argumento del Gobierno postulaba el fortalecimiento de una república unitaria pero este discurso oficial en realidad generó múltiples fragmentaciones territoriales y disputas políticas (como la pérdida de Panamá en 1903), las cuales desembocaron en un paquete de reformas al ordenamiento territorial hacia 1910. Esta dinámica reformista continuó operando en otros momentos históricos, mediante reformas constitucionales como sucedió en 1936, 1945 y en 1968. Empero todas estas reformas de contención del modelo territorial fueron limitadas frente a las demandas sociales de la época. (2015, p.4)

La pérdida de Panamá en 1903, llevó al presidente Rafael Reyes a efectuar un replanteamiento acerca de la política y administración interna. Pues entendió que gobernar eficazmente el país, con territorios geográficos tan extensos, era una tarea imposible por muchas razones, particularmente por el centralismo radicalizado en Bogotá. Aunado a lo anterior, las escasas y pobres vías de comunicación y el pésimo conocimiento de la realidad de las fronteras tanto departamentales como nacionales originaron dos reformas a la Constitución del 86, como fueron la de 1905 y 1908. Estas replantearon la necesidad de administrar el territorio nacional. Esto conllevó a unas reformas profundas en la administración político administrativa del país, fragmentándose los grandes departamentos de la Constitución de 1886 y dando vida a nuevos y pequeños departamentos unidos a los territorios nacionales.

Así surgen los departamentos de Nariño, Atlántico, Huila, Valle del Cauca y Norte de Santander. En 1910 se da una mayor autonomía administrativa y es como se consolidan las organizaciones territoriales de las Intendencias y Comisarias.

Con el reordenamiento territorial de Colombia en 1928, quedó configurado lo que hasta hoy se establece como el *territorio colombiano*, con una extensión de 2.129.748 kilómetros cuadrados. La Constitución de 1886, con las reformas constitucionales de 1936, 1945 y 1959, permitió que se hicieran otras modificaciones territoriales desde la organización administrativa para Departamentos, Intendencias y Comisarias.

Colombia, ha propuesto durante su desarrollo histórico como nación, diferentes modelos de lo que puede ser el Estado Unitario, cuyo modelo ha persistido hasta finales del siglo XX. Sin embargo, los diferentes gobiernos de turno durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, no avizoraron una estructura adecuada para un ordenamiento territorial sostenible, con lo cual, el control del mismo permaneció incipiente y débil a lo largo de las décadas. En el año de 1.990 se efectuaron los últimos cambios en la organización territorial interna, paralelamente la política exterior colombiana comenzó a delimitar las fronteras marinas en el Caribe y Atlántico hasta consolidar los límites geográficos de la parte insular. El tamaño del territorio y los desafíos inherentes a su constitución física, social y económica son un tema que debe ser estudiado. Una evaluación del territorio perdido del país, no solo desde su constitución como república, sino desde el inicio de la conquista española, permitirá entender estas tendencias como elementos profundos de la forma en que nos relacionamos con nuestro territorio.

El territorio en la Constitución Política de 1.991

La Carta Magna de 1.991 elevó la categoría de los territorios nacionales al de departamentos con el fin de darle forma unificada al territorio colombiano definiendo 32 entidades y un Distrito especial, para la Capital de la República. Es así como el Departamento se constituye como el modelo ideal de la nueva organización política administrativa que busca fortalecer la acción del Estado en forma integral dentro del territorio, como elemento articulador entre el gobierno central y la municipalidad.

La nueva Constitución del 91, privilegió la necesidad de fortalecer la presencia del Estado a través de un adecuado ordenamiento territorial y, por ello, en una forma metódica, estructuró su contenido constitucional sobre la base de cómo se debe definir el Estado Colombiano, invocando principios fundamentales, así como la definición de territorio, su Marco legal, las atribuciones del poder ejecutivo en este campo, la misión de la fuerza pública, la organización territorial y los respectivos planes nacionales de desarrollo como herramienta primaria para la consecución de los propósitos y objetivos nacionales y cuyo principal articulado lo define, así:

El Título Primero de la Asamblea Nacional Constituyente (1991, p. 1), en su Artículo 1. define a Colombia como Estado social de derecho organizado como República unitaria, descentralizada y autónoma en sus entidades territoriales. Luego, al inicio se colocaron los elementos fundamentales que configuran el territorio, que se mantiene unitario pero descentralizado y en donde cada entidad territorial tendrá autonomía.

De su principal articulado se desprenden los conceptos fundamentales, que como ejes articuladores al anhelado Control Territorial, se definen como la estructura básica para desarrollar un adecuado ordenamiento territorial y son: El Territorio, definido por sus límites fronterizos, tanto marítimos como terrestres y cuya modificación es competencia exclusiva del Congreso y ratificados por el Presidente de la República. El marco Legal que en su artículo 150 del numeral 4, define la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fija las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

Por otra parte, la Carta Magna establece un máximo responsable para el manejo del territorio. Enfatiza en el Artículo 188, numeral 4, que el Presidente de la República debe: Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. Misión que se define en los Artículos 216 y 217:

A la fuerza pública, que estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente 1991, p. 3)

En cuanto a la organización del territorio los artículos 285, 286 y 287 de la CN, determinan su organización y autonomía político-administrativa. El artículo 288, define lo pertinente a la ley orgánica de ordenamiento territorial que establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entida-

des territoriales. Y finalmente el artículo 339 determina lo pertinente al Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Lo anterior demarca la forma unitaria del Estado que a pesar de conservar un modelo centralista, innova en cuanto a generar a nivel departamental una autonomía para la ejecución de sus políticas públicas, apreciándose la influencia de conceptos neoliberales como son la apertura, la flexibilización, ajuste estructural y privatización, conceptos que han inspirado las políticas y legislación de los gobiernos en la administración de los departamentos y por ende, del territorio nacional en los últimos 25 años.

Es importante precisar dentro de la consulta efectuada por Jiménez (2010) que el Instituto Agustín Codazzi (2007), establece que el Ordenamiento Territorial en cuanto política de Estado e instrumento de planificación, permite organizar político-administrativamente la Nación, al proyectarla espacialmente en las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural, y así, garantiza un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente.

La Constitución de 1991 establece un modelo de ordenamiento territorial a desarrollar basado en seis tipos de entidades territoriales: 4 originarias y 2 derivadas (artículos 286, 306,307, y 321). Entidades territoriales directas; Departamentos, Municipios, Distritos y Territorios Indígenas. Las entidades indirectas son: Las Regiones y Las Provincias.

En igual forma la CN consagra en su artículo 287 que las entidades territoriales gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y las leyes.

De acuerdo con Jiménez (2007), al final de la última década del siglo XX, se adopta un nuevo modelo: el Estado Regional, que representa un esquema intermedio entre el unitario y el federal. Este modelo exige introducir cambios en la relación del nivel nacional con los niveles territoriales, mediante un proceso de ordenamiento territorial que potencie la descentralización y la autonomía reconocida a las regiones; pero el proceso apenas está enunciado y

poco desarrollado. Dicho modelo ha fijado tres aspectos para definir lo que es el ordenamiento territorial:

1) División del Territorio como república propiamente dicha.

2) Distribución de competencias y recursos entre la Nación y sus entidades territoriales

3) El ordenamiento, la planificación y gestión del espacio territorial organizando las actividades sociales y los usos adecuados del suelo.

Debido a lo inacabado y confuso del modelo territorial, en la actualidad se combinan dinámicas propias del Estado Unitario-centralista con las reivindicaciones regionales; esto genera la yuxtaposición y descoordinación de las políticas sectoriales del nivel nacional con las políticas territoriales de los niveles sub-nacionales. (Jiménez, 2010, p. 10)

El Presidente Cesar Gaviria Trujillo en su gobierno (1990-1994), interpretando el espíritu de la Constitución del 91, orientó sus políticas de estrategia y desarrollo hacia un proceso de descentralización y al fortalecimiento del modelo territorial en Colombia soportadas en la ley 142 de 1994 sobre cobertura total de servicios públicos e implementación de la seguridad social, mediante la ley 100 de 1993. El tema territorial se vio dinamizado bajo una lógica articuladora e integral, dando igual importancia a lo nacional y lo departamental. Los ejes para la ejecución de su propuesta se centraron en la distribución de competencias con el equilibrio ponderado del proceso político-administrativo a nivel departamental y las políticas macroeconómicas del Estado, el tema fiscal de los recursos internos y externos y finalmente, el ajuste institucional.

El avance más significativo durante la vigencia de la actual Constitución Política de 1.991 en materia de reordenamiento territorial, se dio en el segundo período del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), pues se estructuró una visión coherente orientada a fortalecer el Control Territorial del Estado colombiano. Formalmente se dio con la expedición del documento: *Visión Colombia II Centenario*, bajo el cual se le dio fortaleza, jurídica, fiscal

y administrativa a los departamentos para hacer frente a la globalización, el desarrollo y el impulso regional.

El Control Territorial en las Constituciones de Colombia: una interpretación

Indudablemente, la Constitución Política de 1.886, copió el modelo español impuesto desde la conquista y la colonia. Siguió los límites artificiales que se configuraron para demarcar la organización territorial y las instituciones políticas que las administran, cuyos niveles fueron las provincias y las comarcas. Estas fueron dirigidas desde un modelo de gobierno netamente centralista, regido como un imperio colonialista.

Esta carta magna, le dio identidad al modelo territorial que incluía departamentos, comisarias e intendencias, por encima de la provincia y prácticamente casi durante su vigencia política, este sistema político administrativo acompañó la vida de la república por un largo centenar de años.

La extensión geográfica del territorio, particularmente en los límites fronterizos con Venezuela, Brasil, Perú, fue desconocida e ignorada desde el modelo de gobierno centralista y ello conllevó a pérdidas significativas de territorio. En los diferentes tratados para delimitar la línea fronteriza, nuestro país cedió siempre, reduciendo ostensiblemente la extensión de su territorio. Aunado a lo anterior, hechos como la guerra de los mil días y la separación de Panamá (1903), promovida por los Estados Unidos de Norteamérica, dejó en evidencia la fragilidad de los diferentes gobiernos de turno para fortalecer y sostener un territorio inmensamente rico en toda clase de recursos naturales y de biodiversidad.

La Constitución de 1991 establece en Colombia la discusión sobre el tema del ordenamiento territorial, ya que implicó una ruptura paradigmática y administrativa frente al modelo centralista impuesto por la Constitución de la Regeneración de 1886.

La nueva Constitución Política de 1.991, dentro de su estructura legal y jurídica, recibió el legado de lo correspondiente a 1.886 en cuanto a la concep-

ción unitario-centralista (arts.115 inciso final y 209) en cuanto a términos de descentralización y gestión administrativa. Así mismo, redefinió la importancia del territorio, el Estado y la población, como elementos constitutivos del poder nacional. Sin embargo, y a pesar del espíritu unitario que de ella emana, y de expedirse leyes, normas, planes derivadas de su constitucionalidad, tales como el proyecto de ley sobre la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), cuyo articulado abarca las normas existentes en el ordenamiento constitucional y en su desarrollo legislativo, disposiciones contenidas en varios artículos de la Constitución Política (1,2,7,70,79,80,209,270,287,288,289 y 339), en leyes como la 489 de 1998, la ley 80 de 1993, la ley 136 de 1994, el decreto ley 1333 de 1986, la ley 617 de 2000, entre otros (Ver tabla 4). La LOOT terminó siendo retirada, eliminando un recurso importante para el desarrollo del territorio y por ende de Control Territorial por parte del Estado colombiano.

Tabla 4: Normas que regulan el territorio hasta 2010.

| Ley | Objeto |
|-----------------|---|
| Ley 489 de 1998 | Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. |
| Ley 388 de 1997 | <p>Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. 2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejer- |

| | |
|----------------------|--|
| | cicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio. |
| Ley 80 de 1993 | <p>Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos.</p> <p>Se denominan entidades estatales:</p> <p>La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.</p> |
| Ley 136 de 1994 | Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. |
| Decreto 2284 de 1994 | Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 9 y 11 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Se definen la Región de planificación económica y social y los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social. |

| | |
|--------------------------|---|
| Decreto Ley 1333 de 1986 | Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. |
| Ley 152 de 1994 | Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. |
| Ley 617 de 2000 | Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 del 94, el Decreto Extraordinario 1222 del 86, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, dictando otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. |

Fuente: elaboración propia.

Estas normas, entre otras, permitieron cimentar el marco legal del ordenamiento territorial, al definir, cada una de ellas parcialmente, los principios de acción que dieron a las entidades territoriales elementos para superar los vacíos y ambigüedades jurídico-administrativas existentes.

El concepto del ordenamiento territorial, para la organización del Estado, se define como un proceso planificador de alta manufactura constitucional, por ello se ubica dentro del máximo nivel de lo político-administrativo del gobierno central hacia sus entidades sectoriales. Sin embargo, y a pesar del mandato constitucional, los gobiernos posteriores a 1.991, no lograron, hasta el 2011, desarrollar una estructura legal completa y única que estableciera las debidas definiciones y reglamentaciones:

La concepción misma de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se remonta desde la Constitución de 1991, existiendo varios proyectos de LOOT a lo largo de los 20 años que en la Constitución Nacional se estableció el tema. Al no encontrarse regulada esta ley no existe una correlación idónea entre la distribución de estas competencias, siendo visible procesos de plani-

ficación territorial aislados entre los municipios y así mismo entre las regiones del país. (Prieto G. y Luengas P. s.f., p.2)

Para Hernández B. y Martínez P., “el interés por afianzar un modelo integral de ordenamiento territorial consolidó un escenario de debate y controversias académicas y jurídicas, durante más de dos décadas, por cuenta de los intereses políticos y económicos que entrañaba esta problemática en los territorios”. (2015, p.3)

En 2011, el Congreso Nacional emitió la Ley 1454, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones:

La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial. (Congreso de la República, Colombia. 2011, p.1)

Conclusiones

A partir del fin de la década de los años setenta, e inicio de los años 80, la guerra desatada por las agrupaciones guerrilleras en Colombia, adquirió una connotación de carácter nacional, trasladando sus acciones de las zonas rurales a los centros urbanos, caso particular acaecido con el autodenominado movimiento 19 de abril, (M-19), constituyéndose en una clara amenaza para la seguridad e institucionalidad de los gobiernos de la época. Así mismo, a partir de la década de los años 90, el número y el tipo de factores de amenaza aumentaron incluyendo a otros grupos de guerrillas, así como el surgimiento de movimientos de autodefensas, narcotráfico y otras organizaciones armadas al margen de la ley que aunadas a la fragilidad estatal en materia de políticas públicas, y una clara ausencia de gobernabilidad, atenuada por la presencia de una galopante corrupción política y fiscal, y el cogobierno de agrupaciones

guerrilleras en regiones de carácter fronterizo, como las FARC y ELN, conllevaron a la pérdida y control de una gran cantidad de territorio, y a una renuncia tácita al ejercicio del monopolio de las armas por parte del Estado Colombiano en algunos territorios de la geografía nacional.

La Constitución Política de 1.886 trazó los límites artificiales que se configuraron desde el modelo de gobierno colonial español para demarcar la organización territorial y las instituciones políticas que las administran, cuyos referentes fueron las provincias y las comarcas. Estas fueron dirigidas desde un modelo de gobierno netamente centralista, regido como un imperio colonialista, cuyo sistema político administrativo acompañó la vida de la república por un largo siglo, bajo el concepto de un modelo territorial que incluía departamentos, comisarias e intendencias, diluyendo el concepto de provincia.

En los diferentes tratados para delimitar la línea fronteriza, nuestro país cedió siempre, reduciendo ostensiblemente la extensión de su territorio. Aunado a lo anterior, hechos como la guerra de los mil días y la separación de Panamá (1903), promovida por los Estados Unidos de Norteamérica, sentenció la fragilidad de los diferentes gobiernos de turno para fortalecer y sostener un territorio inmensamente rico en toda clase de recursos naturales y de biodiversidad.

La nueva Constitución Política de 1.991, dentro de su estructura legal y jurídica, recibió el legado de la correspondiente a 1886 en cuanto a la concepción unitario-centralista (arts.115 inciso final y 209) en cuanto a términos de descentralización y gestión administrativa. Así mismo, redefinió la importancia del territorio, el Estado y la población, como elementos constitutivos del poder nacional.

