

DERECHO Y TERRITORIO. LA GÉNESIS SOCIAL DE LA GEOGRAFÍA DE LAS COMUNIDADES

MIGUEL BORJA*

Introducción

Dentro de las políticas públicas que vienen llamando la atención de la sociedad colombiana se encuentra la relacionada con el ordenamiento y la organización territorial del Estado, la cual en su conjunto genera una nueva praxis geopolítica encaminada a superar la tradición de Occidente. En los últimos tiempos, se considera que es necesario entocar los esfuerzos comunitarios hacia la elaboración de geografías sociales y culturales encaminadas a garantizar la gobernabilidad de los territorios y, por consiguiente, la superación de los conflictos armados.

En las polémicas sobre la administración y el desarrollo territorial, se ha demostrado que el país no cuenta con una geografía política coherente, puesto que la geografía estatal presenta deficiencias para el manejo de los asuntos económicos y sociales, la gobernabilidad y la superación de los conflictos armados, la preservación del medio ambiente, el buen uso de los recursos naturales y el diseño de programas tendientes a la conservación del patrimonio genético de la nación. Los debates emprendidos han arrojado como resultado una serie de políticas públicas que han tratado de reformar el orden y la organización territorial.

En este artículo se busca demostrar que la sociogénesis de las reformas territoriales, es el resultado de una serie de movimientos comunitarios regionales y locales surgidos durante los años setenta, que han trazado diversas geografías comunitarias. Dichas geografías se encargaron de revelar las inconsistencias de la administración pública territorial para las comunidades, la manera como la misma es una fuente de generación de tensiones y conflictos y el modo como se opone a la instauración de formas estatales y políticas no occidentales y de geografías sociales para la administración del espacio.

La sociogénesis de las geografías comunitarias

Diversos son los movimientos comunitarios que se han comprometido en Colombia con las reformas políticas encaminadas a ordenar y organizar el territorio: los de la Costa Caribe, los Santanderes, Antioquia, la Región del Pacífico y una gran cantidad de provincias, comarcas y localidades. Las comunidades regionales a partir de procesos participativos, se han forjado como actores territoriales, trazando y diseñando diversos programas políticos para cambiar la administración pública de los territorios, de acuerdo con los nichos geográfico identificadores de las comunidades.

Los movimientos comunitarios han revelado cómo, desde la Colonia, se instauró un claro desorden

* Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, profesor Asistente de la Escuela Superior de Administración Pública.

geopolítico en la administración y gestión públicas de los territorios, cuyas características pendulares son las siguientes: En primer lugar, los límites internos de las unidades territoriales actúan como fronteras cerradas y barreras inmodificables. Se ha llegado a impedir la modificación de un límite veredal, porque el dueño de la tierra no quiere ver dividida su finca entre dos veredas de un mismo municipio. Los límites de los municipios y departamentos no son apropiados para la administración de los asuntos estatales. La prueba de esto es que para la gestión de sus asuntos los ministerios e institutos del Estado poseen diversas cartografías. De este modo, el mapa oficial de la república, publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en 1995, es desconocido por el Estado mismo. En consecuencia, los límites internos de la república son disfuncionales para los sectores económicos, políticos y sociales. Basta con saber que ellos fueron trazados en el siglo diecinueve y que no se han reformado con el propósito de que interpreten los cambios económicos y culturales que se han dado en la nación. Igualmente, la actual cartografía político-administrativa, y la organización territorial del Estado, no interpretan la diversidad regional, social, cultural y étnica existente en el país. Del mismo modo, la administración pública del territorio no reconoce la necesidad de darle un estatus diferente a las zonas de frontera y los territorios raizales, con el fin de reconocer la forma en que dichos espacios geográficos se insertan en las dinámicas internacionales. Existen también evidencias de que las políticas públicas para la gestión territorial favorecen ampliamente la consolidación de Bogotá, como el pivote geoeconómico y político de Colombia. La ciu-

• La sociogénesis de las reformas territoriales, es el resultado de una serie de movimientos comunitarios regionales y locales surgidos durante los años setenta, que han trazado diversas geografías comunitarias •

dad deviene no solamente como el primer centro administrativo del Estado, sino como el lugar económico por excelencia, ahogándose así otros desarrollos urbanos que pudieran consolidar una malla urbana regionalizada del espacio¹. Esto ha llevado a que la regionalización como proceso de identificación social y cultural de los pobladores con el territorio, no tenga lugar en las políticas públicas que han determinado los parámetros para la administración territorial.

Finalmente, las comunidades constatan permanentemente que el territorio más que un elemento para la superación de los conflictos armados, ha devenido en un factor creador de imaginarios geopolíticos que alimentan la guerra interna. La lucha de los sectores beligerantes por el poder político y regional, no solamente aumenta el desorden primigenio, sino que también posibilita la formación de una cultura geopolítica tradicionalista en las nuevas generaciones. En el marco de esta cultura conservadora los gobiernos seccionales adquieren formas patrimoniales, consagrando el dominio de una serie de señores de la tierra y de la espada, que han establecido los límites internos del país como fronteras soberanas y cerradas, impidiendo el surgimiento de nuevas políticas públicas para la gestión territorial.

En este espacio nacional signado por la guerra civil, muy posiblemente la reforma de la geopolítica

1 Véase: M. Borja, "Globalización económica y región, los sectores prohibidos", tesis de grado en Estudios Políticos, Bogotá, IEPRI, 2000.

interna se convierta en una variable importante para plantear soluciones desde las geografías comunitarias a los fenómenos asociados con la guerra en los territorios. No escapa a las comunidades la pérdida de control territorial por parte del Estado en algunas regiones del país, la cual tiene diversas expresiones y consecuencias. En primer lugar, existe un dominio estable de las organizaciones armadas sobre diversas zonas geográficas. En segunda instancia, no está garantizada para las gentes la movilidad por el territorio, debido al control relativamente estable del acceso a regiones por parte de los partícipes en el conflicto y el taponamiento armado de algunas vías de comunicación. En tercer lugar, se ha venido formando una geografía de la violencia, de los desplazados y de los controles espaciales armados. Las relaciones entre desorden territorial y guerra civil no declarada, muestran el grado de desarticulación territorial de la nación.

En consecuencia, los movimientos comunitarios regionales y locales enfrentan directamente una anomia geopolítica, que los ha llevado a proponer un conjunto de geografías comunitarias con el fin de superar las disonancias del orden territorial y sus efectos para la gobernabilidad, el desarrollo local y regional y el logro de la convivencia pacífica.

La importancia de las actividades sociales de los movimientos comunitarios regionales y locales sobre el territorio, es que ellas han logrado conformar proyectos políticos que se han elevado a políticas públicas. Un punto cenital de dichas actividades fue la Asamblea Nacional Constituyente. En dicha Asamblea se establecieron algunos de los principales aspectos que se deberán tener en cuenta para superar el desorden primigenio en la administración pública del territorio. Entre éstos se pueden destacar: la unidad del Estado, la autonomía de las entidades territoriales, la flexibilidad de la geopolítica interna, el reconoci-

miento de las territorialidades histórico-culturales, los procedimientos participativos para la determinación del orden espacial y un nuevo derecho territorial. Analizémoslos brevemente.

La unidad del Estado

Si la unidad del Estado y la conformación de una nación a partir de la diversidad regional no ha estado presente en la historia del país y en los proyectos políticos de las elites, las comunidades societales sí han realizado esfuerzos por encontrar los elementos políticos y geográficos encaminados a la constitución de la nacionalidad como una amalgama de estatalidades y culturalidades territoriales. Para las geografías políticas comunitarias el Estado se concibe como un Estado Regional Unitario. Dicha unidad implica, entre otras cosas, las siguientes: En primer lugar, el Estado reivindica la legitimidad de su autoridad sobre el territorio nacional, demarcado por las fronteras internacionales, y de esta forma deja en claro que no posibilitará la sección de partes territoriales de la nación, ni las fronteras de avanzada de algunos países vecinos.

En segundo lugar, en la escena internacional el Estado Regional se proclama como copartícipe de la comunidad de naciones, como el representante autónomo de la nación, con titularidad para manejar sus asuntos internos y determinar sus caminos de despliegue, y el papel que habrá de jugar en el escenario internacional.

En tercer lugar, el Estado se caracteriza como una entidad con unidad en la administración, esto es, que los diferentes institutos y ministerios del Estado responden a políticas y programas de Estado. En consecuencia, se considera que las políticas de las entidades territoriales del Estado, conservando su autonomía, deben ir más allá de sus nichos geográficos con el fin de

garantizar la acción unitaria de la sociedad y del mismo Estado.

La autonomía territorial

El principio de la autonomía territorial es el punto de partida para reordenar la administración pública. La autonomía territorial contiene en sí las semillas de diversas geografías comunitarias, que posibiliten organizar el territorio con el fin de impulsar la gobernabilidad, la paz y el desarrollo social.

La autonomía territorial, elevada a principio constitucional en 1991, fue precisada por la Corte Constitucional de la siguiente manera: "En decisión anterior, a propósito de la Ley 86 de 1989, esta Corte señaló que la garantía institucional de la autonomía territorial posee un contenido constitucional básico, que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador. En principio, dicho contenido reúne cuatro requisitos esenciales, a saber: el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, elegidas y constituidas democráticamente; el derecho de cada entidad territorial a ejercer libremente las competencias constitucionales y legales que le correspondan; el derecho de cada entidad a administrar sus recursos propios y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y el derecho a participar en las rentas nacionales, tal y como lo señala la Constitución"².

Los movimientos comunitarios regionales y locales enfrentan directamente una anomia geopolítica, que los ha llevado a proponer un conjunto de geografías comunitarias con el fin de superar las disonancias del orden territorial y sus efectos para la gobernabilidad, el desarrollo local y regional y el logro de la convivencia pacífica

En el momento en que la autonomía territorial se materialice, constituirá una de las mayores revoluciones jurídicas territoriales, pues ella permitirá que el poder político anide en múltiples espacios y las entidades territoriales dejen de ser simples correlatos del Estado central, para adquirir mayoría de edad en términos jurídicos y políticos³.

La flexibilidad de la geografía del Estado

La geografía política contemporánea viene abandonando una serie de fetiches, que fueron el fundamento de una geopolítica tradicional que condujo a múltiples enfrentamientos entre los pueblos y las naciones. Entre ellos se destacan las fronteras cerradas, la inflexibilidad de los límites, la perpetuidad de las entidades territoriales del Estado, las soberanías internas y el centralismo político-administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, las comunidades regionales continúan luchando por que se concreten los mandatos constitucionales para flexibilizar la geografía política. En primer lugar, se hace necesario el de-

2. Corte Constitucional, Sentencia C-001, Proceso D-138, p. 24

3. Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

delo legislativo del artículo 290 de la Constitución nacional, que establece la realización del examen periódico de los límites de las entidades territoriales y es fundamental para la formulación y puesta en marcha de un nuevo orden territorial, a partir de la revisión y la adecuación de los límites internos¹.

De esta forma, será posible reordenar el territorio a partir de coordenadas espaciales e históricas que impelen la transformación de los límites de las unidades espaciales, de acuerdo con la apropiación y el uso del territorio por parte de las comunidades. Asimismo, se posibilitará el cambio en los actuales límites internos, que no corresponden al funcionamiento real de la sociedad y son uno de los principales obstáculos para el desarrollo y las formas democráticas de gobierno.

En segundo lugar, es necesario concretar legal y políticamente, los artículos 306, 307 y 321, que establecen la posibilidad de crear regiones y provincias, para abrir la perspectiva de flexibilizar el abanico formado por las entidades territoriales componentes del Estado. La Asamblea Nacional Constituyente dio vía libre a la superación de la tríada geopolítica conformada por la nación, los departamentos y los municipios, la cual es considerada obsoleta para el manejo del país, por parte de geógrafos, sociólogos y estadistas⁵.

De este modo, no sólo existirá la posibilidad de regionalizar y subregionalizar el territorio, sino que también el imaginario geográfico-político de los colombianos se ampliará a partir de la recuperación de

las regiones y provincias históricas, encontrando en ellas elementos para instaurar geografías vividas y sentidas, que refuercen los sentimientos de pertenencia a la comunidad política.

Las nuevas entidades y unidades de administración territorial posibilitarán la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos municipales, a partir de instituciones como las juntas administradoras locales, elegidas popularmente.

Tareas legislativas y político-administrativas iguales existen también en el caso de otros mandatos constitucionales. Por ejemplo, la Constitución en su artículo 319 estableció que "cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano"⁶. Las áreas metropolitanas, y las divisiones especiales para el cumplimiento de las funciones y servicios públicos tales como las divisiones de los institutos y ministerios, adquirieron de esta manera rango constitucional⁷.

Igualmente, el artículo 289 instauró que "Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e inte-

Artículo 290. Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República.

Vease, M. Borja, obra citada.

6 Artículo 319 de la Constitución Política de Colombia.

7 Artículo 285. Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

gración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente⁸. Se inauguró así la posibilidad de un cambio en materia de política exterior y en las relaciones con los países vecinos, las cuales ya no tendrán que pasar forzosamente por el Ejecutivo central. De esta manera los límites internacionales se podrán asumir como fronteras abiertas y espacios de integración.

Finalmente, la Constitución instauró la posibilidad de flexibilizar la administración, organización y gobierno municipal: "La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración".

Las geografías comunitarias, como geografías de la acción territorial tienen, por consiguiente, como una de sus estrategias la lucha por el desarrollo de los elementos constitucionales reordenadores del territorio.

El reconocimiento de las territorialidades histórico-culturales

Una de las principales fallas del ordenamiento territorial es el desconocimiento de las territorialidades histórico-culturales de la nación.

Entre ellas, las territorialidades indígenas y los territorios de las comunidades negras y ribereñas. Indígenas y negros, debido a la incapacidad del Estado para reconocerles un estatus autónomo que les posibilite vivir de acuerdo con sus tradiciones y prácticas culturales, son sometidos a un segundo proceso de colonización, cuyos efectos son no sólo la destrucción de dichas culturas, sino también la devastación de sus

territorios. La Constitución de 1991, en cuya redacción participaron representantes indígenas, estableció a partir de los artículos 286, 329, 330 y transitorio 55 un nuevo orden territorial para los pueblos indígenas y negros. De este modo, los constituyentes dieron respuesta a las problemáticas indígena y negra asegurando el manejo adecuado de territorios ecológica y geopolíticamente frágiles. Pero a pesar de esta labor constituyente aún falta realizar muchos esfuerzos legislativos y económicos para concretar las territorialidades indígenas y negras.

Los nuevos procedimientos para la determinación de la geografía política del Estado: la democracia participativa

Uno de los campos en los cuales se refleja con mayor intensidad el autoritarismo estatal es el de la geografía política, debido a que los asuntos relacionados con ella son resueltos a partir de los intereses clientelares de los bloques hegemónicos en el poder o de la técnica geográfica, rechazando los procesos de participación comunitaria en la fijación de los límites y los estatutos territoriales.

A pesar de esta situación, la Constitución, al establecer la consulta popular para la formación de nuevas entidades territoriales y la modificación de las existentes, devuelve la geografía política a las comunidades, haciendo de ella un tema por excelencia de los procesos de democracia, participación, concertación y solidaridad. La democracia participativa, que actualmente no es más que un enunciado en la Carta política, podría concretarse a partir de la acción y participación de las gentes en la creación, supresión y transformación de las entidades territoriales y administrativas. Esto es, en la conformación de una serie de geografías comunitarias. Lo cual se habrá de implementar a través de mecanismos como las consultas

8. Artículo 289 de la Constitución Política de Colombia

populares, referendos, plebiscitos, cabildos, iniciativas populares, veedurías ciudadanas, consejos de planificación, comisiones de ordenamiento territorial y, en general, en la participación, diseño y trazado de una nueva geografía política.

En definitiva, las metodologías participativas para reordenar el territorio instauradas por la Constitución del 91 establecen que el pueblo regional y local deberá determinar los cambios en la geografía político-administrativa, avanzándose así hacia una nueva praxis geopolítica.

El nuevo derecho territorial

El derecho territorial colombiano, esto es, las normas jurídicas que conforman el orden y la administración territorial del Estado, es un conjunto de principios legales caducos. Por eso, el desorden territorial está elevado a norma de Estado, coadyuvando a configurar la anarquía y anomia geopolítica legal y real. Ante esto, los movimientos comunitarios regionales y locales colocaron las bases constitucionales para las reformas territoriales y trazaron las perspectivas de un nuevo derecho territorial, que apenas comienza a desarrollarse legalmente.

Las carencias en nuestra geografía política han llevado a una génesis social de nuevas praxis geopolíticas, que actualmente se traducen en una revolución silenciosa del derecho territorial. En especial, la Constitución de 1991, la Ley de Negritudes, el Derecho Indígena y la Ley 388/97 son algunos de los elementos

• Las metodologías participativas para reordenar el territorio instauradas por la Constitución del 91 establecen que el pueblo regional y local deberá determinar los cambios en la geografía político-administrativa, avanzándose así hacia una nueva praxis geopolítica •

que se vienen consolidando para el rediseño de las políticas estatales para la administración del territorio. En este derecho territorial reciente se contempla, entre otras cosas, la autonomía territorial, la posibilidad de establecer regiones, provincias, la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la flexibilidad de los límites internos y el manejo especial de territorialidades no convencionales como los territorios indígenas, los territorios ribereños de las comunidades negras y las zonas de frontera.

La Constitución de 1991 estableció algunos de los principios fundamentales para una nueva administración territorial. En especial, centró su atención en la unidad del Estado y la autonomía de las entidades territoriales, la flexibilidad de la geografía política, las regiones, provincias, territorios indígenas y territorios de las comunidades negras, y el nuevo derecho territorial. Dando así respuesta a las inquietudes de las fuerzas políticas regionales, provinciales, locales, indígenas y negras que venían desde los años setenta planteando reformas en el manejo público de los territorios.

El título XI de la Constitución, "De la organización territorial" y otros elementos que atraviesan la Carta Política, se constituyen en una de las estrellas polares para un nuevo ordenamiento territorial que dé respuesta a las dificultades económicas y administrativas creadas por la actual geografía política del Estado, y a las inquietudes regionales y locales.

Igualmente, los asuntos relacionados con el uso del suelo, en especial del espacio urbano, han recibido una atención particular. De manera tal, que la coyuntura actual para la administración pública del territorio se encuentra signada por la instauración de un nuevo tipo de planificación –a partir de los planes de ordenamiento territorial–, para el ordenamiento geográfico de los municipios y departamentos. Los planes de ordenamiento territorial, establecidos por la Ley 388/97, son un punto de partida para una nueva gestión pública del espacio que dé respuesta a algunas de las inquietudes ciudadanas sobre el uso y manejo del territorio, los problemas ambientales, los servicios públicos, la vivienda de interés social y las amenazas naturales y geopolíticas sobre los territorios y su población.

El nuevo derecho territorial que surge a partir de la discusión regional puede permitir, por tanto, el orden y la organización territoriales, con miras al desarrollo, la gobernabilidad y la paz. Estos esfuerzos colectivos fueron, utilizando metodologías participativas y comunitarias, continuados por una serie de instituciones, entre ellas la Comisión de Ordenamiento Territorial, cuya actuación se presenta a continuación.

La administración postconstitucional del territorio

A partir de 1991 se consolidaron algunas de las instituciones tendientes a llevar a cabo cambios en la geografía político-administrativa del Estado, las cuales han venido dinamizando las tareas reordenadoras del territorio. Entre ellas se destaca la labor cumplida por la Comisión de Ordenamiento Territorial, de origen constitucional.

La Comisión de Ordenamiento Territorial fue creada de acuerdo con el mandato consignado en el artículo transitorio 38 de la Constitución Política. La

Comisión definió al ordenamiento territorial como “un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente”⁹. Igualmente fijó como objetivos del ordenamiento territorial los siguientes:

1. Adecuar el marco político-administrativo de la nación en sus diversos niveles con el fin de: a. Acomodar la división territorial a las disposiciones de la Constitución (Artículo transitorio 38); b. Cumplir los propósitos de la descentralización del Estado y la participación comunitaria (artículos 1 y 2); c. Afianzar la unidad nacional reconociendo la diversidad regional.

2. Orientar las actividades y movimientos de la población para mejorar la producción económica y elevar el nivel de vida de las diversas secciones del país.

3. Buscar la disminución de diferencias en el desarrollo de los distintos territorios, con miras a una mejor distribución de la riqueza producida, como la igualdad de oportunidades entre ellos, la protección del medio ambiente, el estímulo a las culturas locales y la búsqueda y afianzamiento de la paz.

Como objetivos generales de la Comisión se fijaron:

1. Análisis de los niveles nacional, regional, departamental, provincial, municipal, distrital y territorial indígena, tanto en lo rural como en lo urbano.

9. Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial, 3. Bogotá, mayo de 1992, p. 3.

2. Investigación de los factores históricos, políticos, sociogeográficos y culturales en los diversos niveles, desde un punto de vista multidisciplinario y suprapartidista.

3. Estudio de las funciones y competencias de los niveles y relaciones entre los mismos; de las transferencias de recursos entre las entidades territoriales de cada nivel; y, en general, del enfoque del esquema administrativo y organizacional del Estado.

4. Como tarea a mediano y largo plazo, elaboración del nuevo mapa del país como resultado de los ajustes propuestos.

5. Análisis de factores de cada nivel tales como: estructura sociojurídica, económica y fiscal; medio físico y recursos naturales; condiciones ambientales; actores sociales y organizaciones locales; incidencia de obras públicas y de políticas estatales¹⁰.

Las tareas de la Comisión de Ordenamiento Territorial se desarrollaron en tres grandes caminos. Por un lado, se elaboró una serie de recomendaciones encaminadas a una gestión eficaz de los asuntos relacionados con la administración pública. Por otra parte, la Comisión realizó una continua labor de pedagogía territorial a partir de seminarios, talleres, publicaciones e investigaciones. Finalmente, colocó las bases de derecho para la posterior discusión de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Dentro de las recomendaciones realizadas por la Comisión se pueden destacar las que tienen que ver con las bases generales del ordenamiento territorial, la inconveniencia de crear nuevos distritos, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el Ministerio del

Medio Ambiente, sobre recursos, municipalización y territorios indígenas, y las regiones administrativas y de planificación.

En relación con las bases generales del ordenamiento territorial, la Comisión recomendó, entre otras cosas, determinar las funciones descentralizadas de las entidades territoriales nuevas en desarrollo de su potestad de autonomía: "La meta es buscar, a través del fortalecimiento y complementación de las entidades territoriales y del ajuste del régimen político, administrativo y fiscal, un acomodamiento productivo, equitativo y pacífico de todos los habitantes que ocupan el territorio, que consulte la evolución de la organización socioeconómica, teniendo en cuenta la diversidad cultural y regional del país"¹¹.

Igualmente, la Comisión consideró la necesidad de tener en cuenta para la administración pública del territorio, las condiciones especiales que ofrecen por la baja densidad poblacional, por las características de su ocupación demográfica y situación de fronteras internacionales, así como por las condiciones de orden público y de violencia actual o potencial, los departamentos que antes eran comisarías, en la Amazonia, Orinoquia y San Andrés Islas: "Habrá que enfatizar en el desarrollo democrático de los asentamientos humanos en estos nuevos departamentos, fortaleciendo su capacidad institucional dotándolos de instrumentos para que las propias administraciones y comunidades locales se responsabilicen y orienten el proceso colonizador en armonía con la conservación del medio ambiente y la biodiversidad"¹².

11. Comisión de Ordenamiento Territorial, "Recomendaciones sobre ordenamiento territorial", Bogotá, 1994, p. 12.

12. *Ibid.*, p. 14.

10. *Ibidem*

En forma similar, la Comisión destacó la necesidad de fijar reglas para una categorización funcional de los municipios y otras entidades territoriales con el fin de adjudicar recursos y responsabilidades para la oferta de servicios y el manejo de recursos propios. Se indicó también que para la creación de un municipio, éste debería tener un mínimo de población, de territorio, de capacidad tributaria, diversidad de recursos y estructuras para resolver sus problemas inmediatos, y tener viabilidad política.

En esta misma dirección, se señaló la necesidad de afirmar las bases legales para la unión de dos o más municipios, de uno o varios departamentos limítrofes, en forma de asociaciones de municipios o de provincias y regiones con el fin de manejar asociativamente los asuntos públicos. Del mismo modo, se recomendó reconocer autonomía a los gobernadores y alcaldes en relación con sus competencias, para realizar convenios fronterizos con entidades homólogas de países vecinos, dentro del marco general de política exterior que fije el Estado.

La Comisión, a partir del hecho de que el concepto territorial de provincia busca recuperar antecedentes históricos y culturales de la formación de los pueblos y de las regiones, consideró conveniente que "las provincias sean divisiones administrativas creadas por ordenanza para el cumplimiento de funciones departamentales de manera descentralizada, pero como

Algunos de los elementos enunciados por las comunidades organizadas en torno a la discusión de la geopolítica interna fueron elevados a políticas públicas, a partir de la formación de un nuevo derecho territorial, el cual se erige como uno de los elementos básicos para la configuración de nuevas estatalidades y sociedades a partir de las regionalidades y culturalidades geográficas

resultado de procesos organizativos y populares: la legislación respectiva debe evitar imponer estructuras administrativas provinciales que dupliquen o se confundan con las de los otros niveles territoriales. Por eso, también, los requisitos de creación de provincias deben ser muy flexibles, especialmente ante los factores históricos y culturales que intervienen"¹³.

La recomendación final de la Comisión de Ordenamiento Territorial, expedida el 11 de mayo de 1994, estuvo dirigida a presentar una propuesta de contenidos mínimos para el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, previsto en la Constitución. Como materias de dicha Ley, la Comisión sugirió:

1. El ordenamiento territorial y las divisiones territoriales: entidades territoriales y divisiones administrativas del Estado. La Comisión consideró que "entendiendo la noción de ordenamiento territorial, como la referencia a la estructura territorial del país y a la organización de los poderes públicos en función del territorio, la Constitución Política establece divisiones territoriales; la división general del territorio (o división político-administrativa) y otras divisiones que se pueden llamar administrativas (para el cumplimiento de funciones y servicios públicos)"¹⁴.

13. *Ibíd.*, p. 17

14. *Ibíd.*, p. 71

2. Democracia de participación y ordenamiento territorial. Teniendo en cuenta las disposiciones generalmente la expresión de la voluntad de los diversos territorios del país. "En general, los procesos de determinación de la pertenencia de los habitantes del territorio a determinada entidad territorial, o de pertenencia de una entidad territorial a otra división territorial, se regularían en la legislación orgánica territorial, en todo aquello que se refiera al proceso de consulta al pueblo y no sea materia de regulación expresa de la ley estatutaria correspondiente"¹⁵.

Regimen de competencias

Además, como esquema básico de contenido de la legislación orgánica territorial se propuso la siguiente:

1. Condiciones para la constitución de entidades territoriales.

2. Condiciones y requisitos para la formación y existencia de divisiones administrativas.

3. Reglas sobre convocación y realización de consultas populares, referendos y demás mecanismos de participación democrática que decidan la incorporación o pertenencia a una división o entidad territorial, en cuanto toque con aspectos que no quedaron contenidos en las Leyes Estatutarias de mecanismos de participación y de la función electoral.

4. Bases o disposiciones generales sobre el régimen administrativo de las divisiones territoriales y los principios básicos para la adopción de los respectivos estatutos.

5. Principios para el ejercicio de competencias por las entidades territoriales: desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para el ejercicio de competencias atribuidas a los niveles territoriales.

6. Reglas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

7. Asignación de competencias a las entidades territoriales y la distribución de competencias entre éstas y la nación, salvo lo previsto en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia.

8. Mecanismos administrativos y jurídicos para dirimir conflictos de competencia entre la nación y una entidad territorial, y entre entidades territoriales.

9. Deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales.

10. Potestad tributaria¹⁶.

Los lineamientos de derecho anotados, sumados a la propuesta detallada de Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial redactado por la Comisión, fueron la matriz de los sucesivos proyectos de iniciativa gubernamental y parlamentaria presentados al Congreso de la República. Por lo menos catorce proyectos se han discutido desde 1993, los cuales no han hecho tránsito por nuestras instituciones parlamentarias.

Ante el vacío jurídico y el obstáculo parlamentario para desarrollar legalmente el tema y frente al hecho de que se cumplirían los términos establecidos en la Ley 290 de 1996, el 6 de mayo de 1999 el Ministerio del Interior expidió el decreto 797 para definir el con-

¹⁶ Ibid., pp. 72-75.

¹⁵ Ibid., p. 72.

cepto de ordenamiento territorial y preparar un nuevo proyecto para presentar al Congreso. A través de dicho decreto se organizó una comisión para tratar el tema, la cual aún no ha hecho públicas sus actuaciones y resultados.

Este ir y venir legislativo en torno a la organización territorial coincide con el declive de los movimientos comunitarios regionales y locales, quienes en el pasado reciente lideraron y esbozaron los elementos centrales para el diseño de nuevas geografías sociales. Fueron estos movimientos los agentes territoriales que llevaron a que el tema del ordenamiento y la organización territorial del Estado esté presente en las conversaciones de paz, la reforma política y la reestructuración de la administración pública en sus diversos niveles. Pero estando ellos fuera de la escena, los actores restantes no parecen tener claridad frente al tema. Los funcionarios gubernamentales, están ante una tarea a la que no le han hecho un seguimiento permanente en los últimos años. Igual cosa sucede con los parlamentarios, para quienes el asunto ha sido

siempre algo marginal. Amanecerá y veremos, todo el país espera que de las propuestas de la Comisión salga el diseño de una geografía política coherente que dé lugar a una administración pública moderna de las territorialidades y espacios del país.

A modo de conclusión

Durante los últimos años, el país conoció una serie de propuestas de modificación de la actual geografía político-administrativa, que en su conjunto conforman una serie de geografías comunitarias cuya sociogénesis se da en el espacio de las regionalidades y localidades. Algunos de los elementos enunciados por las comunidades organizadas en torno a la discusión de la geopolítica interna fueron elevados a políticas públicas, a partir de la formación de un nuevo derecho territorial, el cual se erige como uno de los elementos básicos para la configuración de nuevas estatalidades y sociedades a partir de las regionalidades y culturalidades geográficas.