



ORDENAMIENTO TERRITORIAL: OPORTUNIDAD PARA ORGANIZAR A COLOMBIA COMO UN ESTADO REGIONAL

*Alberto Mendoza Morales**

INTRODUCCIÓN

Afirman los indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta que Colombia como territorio, “madre tierra” está ordenada. Quienes están desordenados son sus pobladores. Recomiendan que, si se quiere ordenar el país, hay que ordenar el pensamiento.

Ordenar el pensamiento en este tema implica ver en forma integral el Estado, abordarlo en su estructura administrativa para establecer la mejor forma de conducir el territorio y organizar la población. Conlleva esto un reordenamiento territorial y una reforma política.

El reordenamiento territorial alude lo geográfico, la reforma política, la organización de las unidades político-administrativas. Estos dos aspectos constituirán la verdadera Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Político, considerada la segunda más importante después de la Constitución Nacional.

El propósito de la reforma política está en armonizar territorio, población y gobierno. Se trata de garantizar el buen uso del territorio, la sostenibilidad del ambiente, el desarrollo de la población y el funcionamiento eficaz del gobierno. La finalidad es organizar a Colombia como un Estado Regional Unitario, alternativo entre el Estado Federal que ya probamos con escasa fortuna y el Estado Centralista que nos asfixia.

* Arquitecto-Planificador. Presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia

Toda definición restringe. Pero es la única forma de entendernos. Hay que definir para saber de qué hablamos, hay que delimitar para no perdernos. Ordenamiento Territorial es la distribución espacial de la nación sobre el territorio, de las configuraciones geográficas, las comunidades humanas, las unidades político-administrativas y los usos del suelo, urbanos y rurales, existentes y propuestos. El ordenamiento incluye la regulación técnica, política y jurídica de los elementos que ocupan el territorio.

El ordenamiento territorial y político del país es, por naturaleza, parte del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo departamentales y municipales; tiene como determinantes la diversidad geográfica del país, la heterogeneidad étnico-cultural de la población y la variedad de unidades político-administrativas que lo gobiernan; demanda tratamiento integral, físico, social, administrativo, económico, técnico, jurídico y político

El Ordenamiento de un país, reitero, comprende tres ejes: 1. Territorio, 2. Población y 3. Gobierno.

I. TERRITORIO

El territorio es una entidad que tiene ser propio, existe por sí mismo, lo aporta la naturaleza. El territorio es un hecho externo al hombre, está ahí para ser reconocido, estudiado y aprehendido. El hombre habita el territorio en compañía de otros seres vivos, plantas y animales. El territorio es el escenario de la historia. El hombre usa el territorio, lo modela, lo equipa, lo modifica y, con excesiva frecuencia, lo altera y lo daña.

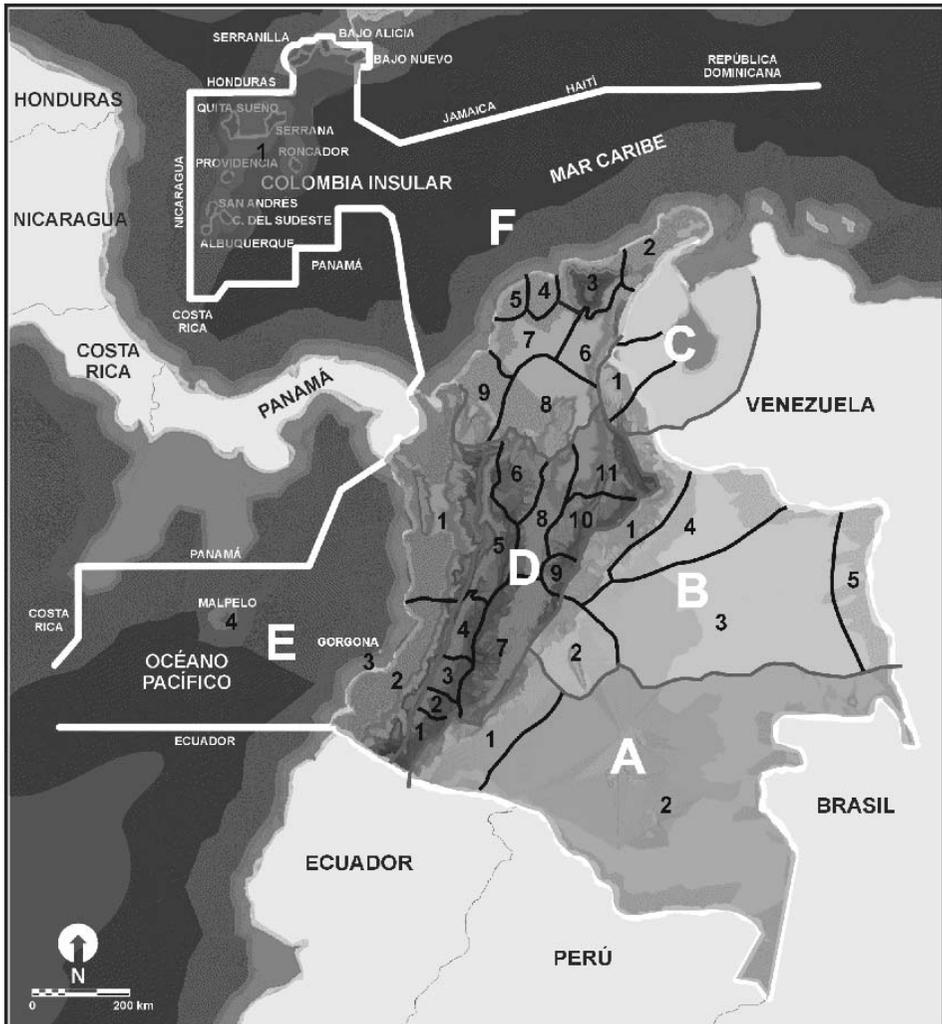
El territorio se compone de regiones, configuraciones geográficas específicas y singulares, delimitadas por linderos arcifinios. La región no se crea ni se decreta, está dada; la región se reconoce y se dota para su manejo. Ocupan la región -y la caracterizan- ciertos elementos físicos que le dan unidad, la homogenizan y la hacen reconocible: una selva, el mar, una llanura, un río, una montaña. La región es la entidad territorial básica del ordenamiento del país, su punto de partida.

Recordemos que según su extensión, las regiones se clasifican en tres clases:

1. **Megaregiones:** continentes
2. **Macroregiones:** Espacios Continentales
3. **Regiones propiamente dichas:** componentes de los Espacios Continentales.

Los Espacios Continentales suelen pertenecer a uno, dos o más países de un continente. Aportan base geopolítica para las relaciones entre naciones y el

COLOMBIA: REGIONES PROPIAMENTE DICHAS



A. AMAZONIA:	1. VERTIENTE Y PIEDEMONTE AMAZÓNICO; 2. PLANICIE SELVÁTICA
B. ORINOQUIA:	1. VERTIENTE Y PIEDEMONTE; 2. SIERRA DE LA MACARENA; 3. ALTILLANURA 4. ORINOQUIA INUNDABLE; 5. ANDÉN ORINOQUENSE;
C. ESPACIO MARABINO:	1. CUENCA DEL RÍO CATATUMBO
D. ESPACIO ANDINO:	1. ALTIPLANO NARIÑENSE; 2. FOSO DEL PATÍA; 3. PLENIPLAN DE POPAYÁN; 4. VALLE DEL CAUCA; 5. CAÑÓN DEL CAUCA; 6. MONTAÑA ANTIOQUEÑA; 7. ALTO MAGDALENA; 8. MAGDALENA MEDIO; 9. CUENCA DEL RÍO BOGOTÁ; 10. ALTIPLANO BOYACENSE; 11. MONTAÑA SANTANDEREANA
E. ESPACIO PACÍFICO:	1. ANDÉN ALTO (CHOCÓ); 2. ANDÉN BAJO; 3. GORGONA; 4. MALPELO
F. ESPACIO CARIBE:	1. ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA; 2. GUAJIRA; 3. SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA; 4. DELTA MAGDALENENSE; 5. ISLA DE CALAMARÍ; 6. VALLE CESÁR-ARIGUANÍ; 7. LLANURAS DE BOLÍVAR Y MAGDALENA; 8. DEPRESIÓN MOMPOSINA; 9. SINÚ

manejo de fronteras. Por su homogeneidad geográfica y características ambientales los Espacios Continentales representan ecosistemas, dictan vocaciones y requieren manejo específico que garantice su sostenibilidad. Incluyen cuencas hidrográficas.

Cada Espacio Continental está limitado por líneas objetivas, determinado por ecosistemas propios y ocupado por grupos humanos específicos. En Colombia la Amazonia es la selva ecuatorial húmeda. La Orinoquia, llanura extensa cubierta de gramíneas cortas. Espacio Marabino, hoya hidrográfica determinada por el lago de Maracaibo y la cuenca del río Catatumbo. Espacio Andino, complejo sistema montañoso. Espacio Caribe, formado por el Mesón continental, el mar y el archipiélago de San Andrés y Providencia. Espacio Pacífico, formado por el Andén periférico, el océano y las islas.

Los Espacios Continentales de Colombia se componen de 32 regiones propiamente dichas. Mapa.

Los seis Espacios Continentales y las treinta y dos regiones propiamente dichas de Colombia forman las entidades territoriales de Colombia, forman el mosaico geográfico del país, muestran su ordenamiento natural.

Las entidades territoriales constituyen la base del ordenamiento territorial de las unidades político-administrativas. Colombia tiene 32 departamentos que no coinciden con las regiones. Cada Espacio Continental contiene varios departamentos y, por su variedad, demanda manejo individualizado según sus características geográficas, tratamiento específico, ambiental, económico, administrativo y físico y planificación integral propia.

II. POBLACIÓN

La multiétnia colombiana se traduce en la heterogeneidad cultural de muchos grupos humanos bien diferenciados. Los asentamientos humanos determinan diversos espacios geoculturales sobre el territorio. Su distribución, puesta en mapa, muestra el ordenamiento étnico-cultural del país.

Espacio geocultural es aquella porción de territorio que un grupo de habitantes ha modelado, a lo largo del tiempo, con su trabajo e interiorizado con sus tradiciones, vivencias, costumbres y valores. El espacio geocultural no tiene límites tajantes sino difusos, llegan hasta donde alcanza la identificación de los pobladores con su territorio, sus usos y sus costumbres. Puede coincidir con una entidad geográfica o con uno o varios departamentos.

La Amazonia es la patria de numerosas tribus y poblaciones indígenas, raíz de América. La Orinoquia da asiento al llanero, histórico grupo hispano-guahibo.

El Espacio Caribe aloja al costeño, el Andén Pacífico a la negritud, el Espacio Marabino, a un grupo colombo-venezolano. El Espacio más complejo, variado y asimétrico, en términos geográficos y humanos, es el Andino que da asiento a seis grupos: antioqueño, caucano, cundi-boyacense, huilense-tolimense, nariñense, santandereano.

Tarea fundamental, en el orden étnico-cultural, está en formular un Plan Nacional de Asentamientos Humanos, aplicarlo y concretar la reforma urbana, acciones que garanticen adecuada distribución de la población sobre el territorio. El criterio más aconsejable indica que Colombia debe seguir siendo "un país de ciudades".

III. GOBIERNO

El gobierno de la nación comprende las unidades donde se administra y manda. Son antrópicas, de segundo grado, las decreta, regula y modifica el hombre según necesidades y conveniencias. Son variables. Las crean y norman los legisladores para administrar la nación, es decir, cuidar el territorio y servir y proteger a la población.

El gobierno actual de la nación es centralista en lo político y en lo administrativo. Para el cuidado de sus intereses, los habitantes aspiran a la desconcentración política, la autonomía de gestión y la descentralización de funciones. El Estado Regional Unitario está llamado a sustituir el Estado Centralista y satisfacer esas demandas.

Las unidades político-administrativas de rango superior son tres: Estado, departamento y municipio. Las demás unidades -provincias, áreas metropolitanas, distritos, etc.- son de apoyo, planificación y coordinación. La región geográfica, por su lado, llegará a ser asiento de una región político-administrativa, el día en que se fusionen e integren los departamentos que la ocupan.

El Estado es la unidad político-administrativa mayor, es "la nación jurídicamente organizada", es la conjunción de territorio, población y gobierno. El Estado, aunque de procedencia natural, es antrópico; se crea por reconocimiento y decisión humana a partir de un acto de poder que reclama soberanía, un poder que no reconoce por encima de sí mismo ningún otro. La finalidad esencial del Estado está en lograr convivencia entre los asociados, garantizarles seguridad, promover y alcanzar su progreso y conquistar su ascenso cultural. La convivencia se apoya en la política, el dominio político, en el territorio y el progreso en la cultura. Un Estado evolucionado tiene la opción de organizarse a partir de cuatro ramas de poder: ejecutiva, legislativa, judicial y ética

(de control) y de un concepción regional donde la población tenga identidad propia y conciencia del territorio en que vive.

El Presidente de la República es un mandatario. Está obligado, por tanto, a poner en práctica el mandato que le confiere el pueblo que lo elige, a coordinar la actividad nacional y, si alcanza su genio, a inspirar el alma de la nación. Coordinará la nación por medio de Consejos de Gobierno con sus ministros y Consejos de Gobierno, con los gobernadores de los departamentos, más adelante, con los regidores de las seis regiones que determina la geografía del país.

La rama legislativa del poder estará representada en una Cámara, con número limitado de miembros y elegido por períodos también limitados; prestarán un servicio público remunerado con condiciones, no culminará en jubilación. La rama ética del poder agrupará las instituciones de control; será independiente de los restantes poderes.

Departamento es la unidad político-administrativa, dotada de territorio, en que se divide el país. Sus funciones básicas son la intermediación entre los municipios y el Estado y la orientación, coordinación y complementación de acciones municipales. Se ocupa, además, de la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial; generación de procesos de producción; proyección y conducción de obras públicas; preservación del medio y el ambiente. La descentralización es requisito indispensable para cumplir razonablemente esos cometidos.

Los gobernadores de los departamentos formarán, entre todos, el Consejo Nacional de Gobernadores que presidirá el Presidente de la República; serán coordinadores de municipios; presidirán los Consejos Departamentales de Alcaldes, administrarán los departamentos correspondientes a cada región geográfica organizados en Juntas.

Las Asambleas departamentales serán sustituidas por entidades formadas por delegados de los alcaldes de los municipios que conforman los departamentos. Asesorarán a los gobernadores, aprobarán los planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial y los presupuestos departamentales y decretarán impuestos. Percibirán honorarios por asistir a las reuniones estatutarias. No tendrán acceso a jubilaciones.

Municipios. *"El municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado"* (C. N. Art.311). Significan la cercanía del gobierno a los ciudadanos. El municipio es una creación de la naturaleza.

Existirá municipio allí donde la gente se organice en un territorio, designe autoridades y tenga capacidad de autosostenerse. En esas condiciones la ley

lo reconocerá. Mantendrá la capacidad de “*determinar su estructura administrativa municipal y las funciones de sus dependencias*” (C. N. Art.313, numeral 6) y se le reconocerá la autonomía para hacerlo. La estructura del municipio, y su funcionamiento, se dispondrá de acuerdo con sus propias circunstancias de lugar, población, capacidades y potencialidades. El criterio para legalizar la existencia de municipios será su capacidad de autosostenerse, no el número de habitantes que tengan.

Los municipios tendrán a su cargo el manejo de todo cuanto sea próximo y esencial al hombre: organización de la comunidad, cultura, vivienda, educación, salud, deporte, servicios públicos, policía, medio ambiente, conservación de recursos naturales, ordenamiento territorial, fomento agrario, control de usos de la tierra, planeación del desarrollo de la población. El municipio contará con sistema propio de control ciudadano; en ejercicio de la rama del poder ético supervisará la gestión de los funcionarios; estará dirigido por un personero de elección popular.

Los municipios serán de tres clases: municipio hispano, el que heredamos de los españoles; municipio indiano, correspondiente a los resguardos indígenas y municipio afro colombiano en territorios específicos.

Colombia merece organizarse verticalmente y en forma ascendente desde la base, desde las veredas en que se dividen los municipios. Veredas asociadas con cuencas hidrográficas o partes de ellas, veredas organizadas como centros de vida y trabajo de la población, dotadas de los servicios que demande la óptima calidad de vida de la población veredal, veredas asociadas en corregimientos que suministren servicios complementarios en los campos de policía, educación y salud.

EVOLUCIÓN ¿DEL DEPARTAMENTO A LA REGIÓN?

El Estado Regional Unitario vendrá en Colombia si reconocemos la existencia de las regiones geográficas del país y organizamos su manejo mediante la asociación de los departamentos que las ocupan. Esa regionalización partirá de aceptar a “Colombia como país de regiones”, de reconocer el potencial humano, político y económico de cada región y dar paso a la autonomía de gestión, la descentralización administrativa y la distribución de funciones.

La desconcentración del poder centralista dará paso a la descentralización regional de manejo y ésta a la distribución de funciones. La autonomía será la condición de independencia política que reclaman las unidades político-administrativas para ejercer la descentralización y cumplir mejor sus funciones.

La autonomía tendrá grados de acuerdo con las escalas de gobierno: estatal, regional, municipal.

La regionalización se cumplirá en dos etapas, preparación e implantación. La preparación, primera etapa, restablecerá las Corporaciones Regionales de Planeación Económica y Social, CORPES debidamente remodeladas. Su manejo estará a cargo de Juntas de Gobernadores decretadas para cada región geográfica.

La Junta de Gobernadores será creada por ley. Tendrá la misión de conducir, de manera mancomunada y colectiva, el proceso de regionalización por asociación de sus departamentos hasta alcanzar, por evolución, en una segunda etapa, la fusión de los departamentos en las Regiones Administrativas de Planeación, RAP. La Junta de Gobernadores contará con una Dirección de Planificación y Coordinación Regional.

La Dirección de Planificación y Coordinación Regional estará conformada por un Director, nombrado por la Junta de Gobernadores y un equipo técnico y administrativo. Su función será formular los Planes Regionales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Regional, promover y controlar la ejecución de los programas y proyectos que se definan en dichos planes. Tendrá línea de coordinación con las Secretarías de Planeación de los departamentos y con el Departamento Administrativo de Planeación Nacional. La Dirección tendrá un Consejo Directivo de Planificación Regional.

El Consejo Directivo de Planificación Regional estará formado por delegados de municipios, universidades, gremios económicos, Cámaras de Comercio, Asociación de Municipios y Acción Comunal.

La implantación de la regionalización del país, segunda etapa, y la desaparición de los departamentos, si se da, resultará no por acción de un decreto sino por evolución de las asociaciones de departamentos por regiones geográficas. El país entrará, entonces, en una etapa superior de funcionamiento regional. Aparecerán las regiones en todo su esplendor, en su doble e indisoluble carácter de entidades geográficas y unidades político-administrativo.

UNIDADES DE APOYO Y COORDINACIÓN

En la Colombia regional funcionarán las unidades administrativas de apoyo:

Provincias, unidades conformadas por la asociación de municipios que presenten afinidades. Estarán destinadas a profundizar la identidad de la población, coordinar actividades de los municipios asociados e impulsar proyectos de interés sub-regional.

Distritos, unidades administrativas de régimen especial. Se conformarán y decretarán para el manejo de territorios que, por su naturaleza, requieren atención especializada. En Colombia se detectan diez unidades apropiadas para manejo distrital: Sierra Nevada de Santa Marta; isla de Calamarí con dos capitales Cartagena y Barranquilla; Depresión Momposina; isla de Mompós; Sierra Nevada del Cocuy; Parque de los Nevados; Nevado del Huila; Serranía de la Macarena y Macizo Colombiano. (Mapa 6). Las islas caribeñas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se tratarán como departamento de atención especial.

Áreas Metropolitanas, conjunto formado por una metrópolis y las ciudades y poblaciones que la acompañan en proximidad. Hay cinco Áreas Metropolitanas, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira. Les corresponderá formular y adoptar su respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y definir objetivos, criterios y normas, en igualdad de condiciones, que deben acoger y aprobar los municipios involucrados en el área. Para lograrlo se reformará la existente ley vigente.

LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento se ha tratado en Colombia de manera restringida, circunscrito solamente a lo político-administrativo, limitado a cuestiones de gobierno. No se ha formulado una Ley Orgánica. Para que lo sea requiere ser integral, Territorial y Política. Debe incluir los tres ejes temáticos del ordenamiento: geográfico, incluye lo ambiental, étnico-cultural y político-administrativo.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Político (LOOTP) constituirá un modelo de arquitectura jurídica. Contendrá disposiciones generales, principios, que normarán el uso de la tierra, la sostenibilidad del medio, el progreso del hombre y la eficacia administrativa tendrá también títulos relativos a geografía, ecosistemas, patrimonio natural, población, asentamientos humanos, unidades político-administrativas, urbanismo, ruralismo. Sus contenidos, igual que los de la Constitución Nacional, se desagregarán en leyes particulares según títulos. Para la elaboración de la LOOTP se recomienda:

1. Tener en cuenta el propósito de organizar a Colombia como un Estado Regional Unitario y diferenciar entidades geográficas de unidades político-administrativas.
2. Adoptar las seis Espacios Continentales que conforman el territorio nacional como base de la regionalización del país: Amazonia, Orinoquia, Cuenca Marabina, Espacio Andino, Espacio Caribe, Espacio Pacífico. Serán los territorios de las Regiones Administrativas de Planeación, RAP.

3. Disponer la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de cada uno de los seis Espacios Continentales y la conformación del Plan Nacional de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial mediante el ensamble orgánico de los seis Planes elaborados en las regiones.
4. Mantener, en una primera etapa, las tres unidades político-administrativas existentes: municipio, departamento y Estado como únicos niveles de manejo del Estado Nacional y superar, en una segunda etapa, la fase de los departamentos y alcanzar la regionalización u organización del país por regiones.
5. Establecer las tres clases de municipios: hispano, indiano y afrocolombiano.
6. Normar las unidades de apoyo, coordinación y planificación: provincias, asociaciones, distritos, áreas metropolitanas.
7. Reformar la Ley de Áreas Metropolitanas a fin de que los municipios integrantes puedan actuar en igualdad de condiciones como asociados dentro del Área.
8. Crear distritos para manejo especial y preservación de los hitos geográficos con que cuenta el país.