

# Antecedentes de la organización del territorio en el desarrollo Constitucional Colombiano<sup>1</sup>

## *Antecedents of the organization of the territory in the Colombian Constitutional development*

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.30.5037>

### Resumen

El proceso de formación del Estado colombiano se ha surtido dentro del marco de competencias distribuidas en un territorio multiforme y una población diferencial, atendiendo además los retos de una administración pública cuyas exigencias cada vez son mayores en la etapa contemporánea.

**Palabras claves:** Forma de Estado, organización política, población, territorio.

### Abstract

The training process of the Colombian State has been carried out within the framework of distributed competences in a multiform territory and a differential population, also addressing the challenges of a public administration whose demands are increasingly greater in the contemporary stage.

**Keywords:** Form of state, political organization, territory, population.

Rachid Farid Nader Orfale

*Gobernación del Atlántico.*

Contacto: [rnader@atlantico.gov.co](mailto:rnader@atlantico.gov.co)

### Como citar:

Nader Orfale, R. (2018). Antecedentes de la organización del territorio en el desarrollo Constitucional Colombiano. *Advocatus*, 15(30). <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.30.5037>



Open Access

**Recibido:**

18 de enero de 2018

**Aceptado:**

30 de marzo de 2018

<sup>1</sup> El presente artículo es resultado parcial de la investigación: descentralización de la descentralización: incidencia de los procesos de descentralización sobre los municipios y distritos en su organización y división territorial.

## EXPLICACIÓN PREVIA

Como ya hemos revisado, la historia Constitucional del país encuentra su origen a través de diferentes revoluciones y propuestas de modelos políticos que orquestaron un cambio epistémico importante en la forma de pensar un Estado - Nación moderno. Estas formas de proyección estaban inspiradas principalmente por el ánimo de la Revolución Francesa y el proceso de independencia estadounidense, trasladados a nuestro país gracias a las visiones de caudillos políticos como Bolívar y Santander, por su liderazgo se lograron aportes importantes que facilitaron la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y a su vez predisponía una preferencia por el modelo estatal federalista.

## LOS ANTECEDENTES DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Desde las primeras vicisitudes de la concepción de Colombia como Nación también se configuran las primeras dicotomías desde el punto de vista neo-granadino que basó sus primeras propuestas de Constitución en modelos Españoles, este recurso y exaltación de lo foráneo se ha mantenido como un elemento habitual en la formulación constitucional, explicado por Orrego:

“Esta representación (*la Constitución*) es un principio racional que constituye una estrategia de ocultamiento de lo diferente. Es un intento por dar orden a aquello que no tiene conexión alguna

en los marcos en un texto normativo que establece relaciones de necesidad” (2011, p.5).

Por ello lo anterior desató uno de los conflictos de identidad nacional más significativos derivado de los fracasos de la representación, haciendo mella en los aspectos territoriales y consecencialmente en lo étnico, estos encuentros se vieron mermados con la imagen de un enemigo en común (los españoles) que direccionara a una unidad que dio orden al marco civil.

De ahí que los primeros pasos en el período independentista estuviera marcado por importantes revoluciones cuyo primer intento de independencia, se convierte en el comienzo de las grandes revoluciones “sembradas no solo por algunos monarcómacos y teólogos escolásticos del siglo XVI, sino por el movimiento revolucionario de la burguesía que pensó en el pueblo para luchar contra el feudalismo” (Martínez, 2011, p.34).

Iniciando de esta manera el proceso pre-constituyente. Siendo el primer intento el realizado por Jorge Tadeo Lozano en 1811, quien se basó en el modelo estadounidense, que recientemente había sido utilizado. Gracias a la unión de un elemento normativo, que se origina con un contenido de “cánones republicanos como principios monárquicos, con un perfil federativo.” (Arana, 1991, p.1) lo que permitió el afianzamiento de este primer intento.

Dentro de este marco de encuentro y desencuentros, aparece la necesidad de una nueva

Constitución en 1819, situación que deja entrever el apuro de fundar un nuevo Estado para ordenar el uso de la fuerza mediante prácticas de premio y castigo (Orrego, 2011), y de esta misma manera estableciendo cohesión entre las repúblicas de Venezuela y Nueva Granada, donde también se definen rudimentariamente los límites territoriales y su división, como se puede ver en los capítulos de esta construcción, indicados por Piedrahita

**Artículo 10.** Las Repúblicas de Venezuela y Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de República de Colombia.

**Artículo 20.** Su territorio será el que comprendía la antigua Capitanía General de Venezuela, y el Virreinato del Nuevo Reino de Granada, abrazando una extensión de 115 000 leguas cuadradas, cuyos términos precisos se fijarán en mejores circunstancias.

**Artículo 50.** La República de Colombia se dividirá en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca (nombre que el Libertador le plugo adjudicarle a la Nueva Granada), que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda desde hoy suprimido. Las capitales de estos departamentos serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, quitada la adición de Santafé. (1992, p.141).

Dentro de este mismo orden de ideas, que busca la unidad desde una postura centralista, aparece un año después la Constitución de

Angostura la cual indaga por la conformación de una Nación que acumule todos los nuevos territorios que han sido liberados por el ejército de Bolívar, el cual ha servido como principal elemento cohesionador de todos estos territorios

Consecutivamente, después de la Batalla de Carabobo, evento que señala la liberación definitiva del territorio venezolano y se firma la Constitución de 1821, durante el congreso de Cúcuta, logrando de esta manera la configuración de los territorios que actualmente corresponde a Panamá, Venezuela y Colombia, en una sola unidad territorial llamada la Gran Colombia. Pero pese a la fuerza cohesionadora que los unió, sus grandes diferencias (territoriales, sociales y simbólicas) logró disipar la unión territorial.

Después del desvanecimiento de la unidad de las cinco Naciones y siguiendo de la Constitución de Cúcuta, Simón Bolívar creó el Congreso Admirable, el cual fue dirigido por el Mariscal Sucre, estos hechos direccionaron a la promulgación de la Constitución Política de 1830 y, además a una serie de reformas que le otorgaron mayor fuerza al poder judicial y ejecutivo.

Desde la óptica de gestión de lo local, esta Constitución dispuso un ordenamiento territorial en siete departamentos, administrados por intendentes subordinados al mando del Presidente de la República. Los departamentos se dividían en provincias, dejando en la figura de las Cámaras de Distrito el orden de configurar el

ámbito municipal y departamental, asimismo existían Consejos Municipales en las capitales de Provincia (Pombo y Guerra, 1951).

Aunque toda esta serie de mejoras no proporcionaron los resultados esperados tomando en cuenta el escenario que manifestaba una gran diversidad de intereses que conllevaron a que estas fuerzas en pugna definieran la necesidad de un nuevo proceso de reforma constitucional materializado en la Constitución de 1843 (Arana, 1991).

Esta nueva Constitución duraría una década entera y sería acusada de promover un sistema que revivía el modelo monárquico dado que otorgaba grandes poderes al Ejecutivo, eliminando de esta manera al Consejo de Estado. Respecto a lo anterior Arana (1991) explica que los detractores de esta promulgación exigían una mayor autonomía a los poderes seccionales, como asimismo eliminar la acumulación de poder en el ejecutivo ampliando y extendiendo las libertades públicas. No obstante la figura de Gobernador en cada provincia y de la Cámara Provincial consiguió permanecer y satisfacer las ansias de poder de las hegemonías regionales (Pombo y Guerra, 1951).

Paralelamente, durante este período se diseñó un cambio significativo en términos de régimen político y municipal, expuesto por Pombo y Guerra (1951) de la siguiente manera:

Las provincias tenían, no ya Cámaras o Corporaciones meramente admi-

nistrativas, sino que éstas asumían el carácter de Legislaturas Provinciales, cuya forma y funciones debían ser determinadas por la Constitución especial respectiva, y sus siete miembros, elegidos por el voto popular, eran inmunes como los del Congreso (artículo 51). En cada provincia debía haber un Gobernador, nombrado también popularmente (artículo 13), y a la vez que era dependiente del Gobierno Nacional, como su agente inmediato, tenía el carácter de Jefe del Poder Ejecutivo Municipal, y duraba en ejercicio por dos años (artículo 52). (1951, p.357)

Casi cuatro años después del establecimiento de la Confederación Granadina, se organizó un alzamiento de armas encabezado por el General Tomas Cipriano de Mosquera quien después de que consideró que la Constitución de 1858 había violado el Pacto Federal y expuesto la soberanía de los Estados, inició un movimiento que logra vencer la Reforma Constitucional y conduce a la Convención de Rionegro, donde se concreta la Constitución de 1863, la cual edifica la Confederación de los Estados Unidos de Colombia que añadió al Tolima dentro de la antigua configuración.

Dentro del ordenamiento territorial dispuesto por la Constitución de 1863 se proyectó un esquema mucho más federal, fragmentando a Colombia en nueve Estados soberanos, que poseían la facultad de crear sus propias leyes por medio de un Presidente para cada Estado elegido por voto popular. Cada uno de estos Estados mantenían su propias milicias que

podían unificarse con la de los demás Estados en caso de una invasión extranjera (Pombo y Guerra, 1951).

Años después, tras las presiones de los sectores independientes y conservadores, es elegido Rafael Núñez para el período comprendido entre 1884 a 1886 el cual buscó solucionar el conflicto reinante entre los dos bandos, convocando a una Convención que dio origen a una nueva Carta Constitucional que habría de sustituir la Carta Política de los Estados Unidos de Colombia (Arana, 1991).

Tras un tiempo y después de las distintas presiones provenientes de sectores independientes y conservadores, surge Rafael Núñez electo para ejercer durante el periodo de 1884 a 1886 quien buscó resolver los conflictos entre los dos bandos logrando, tras una convención, la consolidación de una nueva Constitución que reemplazo a la Carta Constitucional de los Estados Unidos de Colombia (Arana, 1991), A través de la nueva Carta Magna, se dio fin a la postura federalista que anteriormente había sido marcada, siendo este el inicio de la centralización política y, a su vez, de la descentralización administrativa, reemplazando los Estados por Departamentos que se subdividieron en Provincias y Municipios.

Dentro del marco territorial dispuesto por la Carta Política del 86, se fraccionó a los nueve Estados anteriores en nueve Departamentos, gobernados desde la figura de un Goberna-

dor elegido libremente, y subdividiendo estos departamentos en provincias y municipios (Pombo y Guerra, 1951)

Durante el espacio que duro la Constitución de 1886, y en mitad de un ambiente bélico que enfrentaba a liberales y conservadores incentivado por la guerra de los mil días, sube al poder el General Rafael Reyes quien durante su periodo se desintegra el congreso para la creación de una Asamblea Nacional la cual se conformaría por integrantes de los dos partidos en disputa. Lo anterior señaló el origen del Acto Legislativo 9 de 1905 reformas constitucionales que culminaron con el Acto Legislativo 3 de 1910 el cual normalizó los límites del territorio y su división.

Luego de casi veinte años surge la Reforma Constitucional de 1936, durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo, la cual emitida desde un Congreso Liberal debido la abstención conservadora, autorizó la incorporación de ideas como la función social de la propiedad y la intervención del Estado (Arana, 1991).

Tras aproximadamente medio siglo en los cuales la historia nacional se encontraba sumergida en un período violento, unos días después de la muerte de Luis Carlos Galán, un 25 de agosto de 1989, se genera un potente movimiento estudiantil que sirve de raíz a la propuesta de la séptima papeleta, abriendo la posibilidad, después de más de cien años, de una nueva Constitución.

### **La constitución de 1991: ¿Constitucionalización de la mentira o utopía fáctica?**

A lo largo de la historia constitucional colombiana han resaltado diversos hitos y períodos que han jugado un papel clave en la conformación actual del Estado Nacional, no obstante se hace necesario, dentro de un estudio normativo de la independencia, vislumbrar más allá de este marco de referencia debido a que, como lo refiere Jacobo Pérez Escobar (1998) en la actual Constitución se evidencian los mayores cambios respecto a las anteriores, por el contrario ella constituye una suerte de evolución constitucional vista desde una perspectiva ideológica, que suele retomar un gran porcentaje de los ordenamientos jurídicos anteriores.

Es por ello que los autores Pombo y Guerra (1951) señalan que Colombia ha transcurrido desde su independencia como un país republicano enseñando algunos cambios solo en el modo de ejercerlo; pero en cuanto a la república y democracia siempre mantenía unos principios rectores (Pérez, 2006).

Dentro de este mismo marco de ideas, la Defensoría del Pueblo (2007) también hace una caracterización de las tendencias de todas las constituciones promulgadas durante la historia colombiana desde su primer momento, donde sobresalen las explicaciones realizadas por Pérez Escobar (1998). En base a lo anterior la caracterización señalada es la siguiente:

**Tabla 1. Estructura de las constituciones colombianas**

- Un Republicanismo, establecido como principio constituyente instaurador de la democracia liberal que deroga la monarquía imperial.
- Un Centralismo, opuesto al Federalismo.
- Un Presidencialismo, que concentra el poder en el Ejecutivo y se opone al Parlamentarismo.
- Un Confesionalismo, que fusiona el ejercicio del poder en la religión y el Estado, excluyendo su carácter laico.
- Unas libertades públicas, que reconocen el aporte precursor y declarativo de Antonio Nariño.
- Un devenir estratégico de reformismo constitucional.

**Fuente:** Defensoría del Pueblo (2007, p. 27).

Lo anterior no significa que la Constitución de 1991 no represente un avance significativo, ya que esta permitió el fortalecimiento del viejo escenario y la apertura de los nuevos. Lo que facilitó una serie de herramientas al ciudadano para poder practicar su autonomía como tal, además de poder hacer un uso de mecanismo de participación que le permita proponer la creación de las leyes que los rigen, en palabras de Mendoza (1996) la Constitución de 1991 “armoniza tres fenómenos: el de un Estado Unitario, el de la Descentralización y el de la Autonomía de las Entidades Territoriales” (p.12).

Dentro del marco de ordenamiento territorial la Constitución de 1991 dispone: en un primer lugar, el reconocimiento como entes territoriales a los Departamentos, los Distritos, los Municipios y las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), favoreciendo las probabilidades para crear regiones y provincias, y además como figuras impulsadoras de desarrollo.

Para este caso, el ordenamiento territorial del país apoyó principalmente en cinco principios, el primero de ellos refiere a la autonomía de las entidades territoriales; el siguiente nos habla acerca de la profundización de la descentralización; el tercero expone las necesidades del fortalecimiento económico regional; el cuarto expone a los Municipios como eje principal del Estado; y por último se hace mención al desarrollo de la Democracia Participativa.

En medio de los progresos que se gestaron a partir de la Constitución de 1991, cabe destacar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual se constituiría en la norma rectora del Desarrollo del Ordenamiento Territorial en nuestro país, tal y como se menciona en el Artículo 288 del Constitución Política: “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. Sin embargo, como se anotó anteriormente, la expedición de esta ley no cumplió con los cometidos encomendados a esta a partir de la Constitución.

Entre otras de las disposiciones establecidas por la Constitución del 91, encontramos también a la directriz que le otorgó el dominio al Congreso de la República para crear nuevos Departamentos, ajustado al marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Artículo 297 y 307, de la misma manera se le otorgó autonomía a los Municipios para que pudieran establecer asociaciones en entidades administrativas para que sean capaces de coordinar su propio desarrollo como territorio, tal y como se encuentra dispuesto en el Artículo 319.

Posterior a la promulgación de la Carta Política de 1991, en lo que refiere al Ordenamiento Territorial, en el año de 1994, la ley 136 de 1994 la cual crea una normatividad que posibilitara una transición a la modernización y organización de los Municipios, implantando la definición de Municipio en su Artículo 1:

El Municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

Permitiendo, de esta manera, el manejo del desarrollo territorial desde un enfoque descentralizado.

Por otra parte, la Ley 136 de 1994 definió, una categorización de los municipios en seis niveles de acuerdo a las necesidades particulares de la población y de los recursos fiscales.

Esta categorización que se divide en un total de seis clases y establece una serie de requisitos para acceder a cada una de ellas, ha facilitado a la Nación un mejor control fiscal de su presupuesto, además de los ingresos corrientes. De forma consecutiva se establece una serie de normas acerca de la organización y el funcionamiento de las entidades del Orden Nacional a través de la Ley 489 de 1998, estableciendo estos dictámenes como principios de la descentralización administrativa en su artículo siete, ratificando las autonomías locales.

## REFERENCIAS

1. Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). Por qué fracasan los países. Barcelona, España: Deusto.
2. Caicedo, J. M. (2003). *Ley orgánica de ordenamiento territorial*. Recuperado de [www.sogeocol.edu.co/documentos/3lale.pdf](http://www.sogeocol.edu.co/documentos/3lale.pdf)
3. Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
4. Castro, J. (1984). *La democracia local: Ideas para un nuevo régimen departamental y municipal*. Bogotá, Colombia: Editorial Oveja Negra.
5. Chávez, A. R. (2003). La ley orgánica de ordenamiento territorial en la Constitución de 1991. Elementos para su comparación con el derecho español. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, 5(1), pp.335-352. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-05792003000100011](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792003000100011)
6. Duncan, G.(2006). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
7. Maldonado, A. (2010). Los municipios de la “Otra Colombia” en la política de descentralización. Balance de la situación y propuestas. *Revista Opera*, 4(4), pp.231-278. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67540413>
8. Maldonado, A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia Avances y resultados de la Descentraliza-*



- ción política en Colombia*. Archivos de Economía - DNP - Dirección de Desarrollo Territorial, 163. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/163.pdf>
9. Nader Orfale, Rachid Farid (2008). “El principio de la participación ciudadana como fundamento del regimen de la democracia liberal”. *Revista Gaceta Jurídica. Udes*. No. 1, Bucaramanga, Colombia.
10. Ospina, J. M. (2001). El reordenamiento territorial como un proceso de construcción de sociedad y ciudadanía. *Revista Opera* 1(1) 2001, pp.85-98. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67510105>
11. Pantoja, F. Z. (1995). El contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia. *Revista Nómadas*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1051/105118914009.pdf>
12. Perea, J., Ardila, B.; y Hernández, J. G. (2006). Coloquio sobre la Constitución. Elementos de Juicio. *Revista de Temas Constitucionales*, 3. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juicio&n=3>
13. Restrepo, D. (2015). Neoliberales y empresarios: emergencia de la descentralización en la Bolivia de los 90. *Revista Historica Regional y Local*, 7(14) pp.320-350.
14. SotoD. (2010). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Revista Opera*, 3(3), pp.133-152. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67530307>