

Property and territorial organization as constitutional precedents in the public policy of urban planning

Propiedad y ordenamiento territorial como antecedentes constitucionales en la política pública de planeación urbana¹

Fecha de recepción: 25 de noviembre de 2011

Fecha de revisión: 05 de diciembre de 2011

Fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2011

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría 2

RESUMEN

Son pocos, dispersos y amplios los antecedentes concretos que hablan de una expresa política pública de planeación urbana en Colombia, lo que impulsa a determinar los antecedentes nacionales que permiten su elaboración. Este artículo presenta aquellos de naturaleza constitucional que proporcionan una conceptualización preliminar de las políticas públicas y de planeación urbana como categorías que facilitan una conceptualización preliminar de políticas públicas y de planeación como categorías predeterminadas de la investigación. El texto sugiere que las políticas de planeación urbana como medio de consolidación del bienestar general que debe provenir de un mandato constitucional a fin de optimizar la función social y ecológica de la propiedad.

ABSTRACT

Are few, dispersed and broad the concrete precedents that speak of an explicit public policy in urban planning in Colombia, what propels to determine national precedents that allows its elaboration. This article presents those of constitutional nature which provide a preliminary conceptualization of public policy and urban planning as default categories of research. The text suggests that urban planning policies are means of consolidation of the general welfare that must come from a constitutional mandate to optimize the social and ecological function of property.

- 1 Artículo resultado de investigación terminada denominada: Política pública de planeación urbana en Medellín 1990 - 2005, adelantado en la Maestría en Derecho de la Universidad de Medellín, articulado al proyecto de investigación del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín: La gestión de residuos urbanos en el diseño formulación e implementación de la política pública de planeación urbana en Medellín 1990-2005, en la línea de investigación en Derecho Ambiental dirigido por la Doctora Érica Castro Buitrago. El autor interviene como Co-investigador Maestrando. Período financiación (2011), Medellín (Colombia).
- 2 Abogado y candidato a Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Docente Investigador de tiempo completo del Grupo de Investigaciones Ratio Juris de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Miembro de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano regionales – ACIUR y de la Red Internacional de Investigadores sobre “Problemas Socio urbanos Regionales y Ambientales”. Medellín (Colombia). Correo electrónico de contacto: jorge.vasquez@unaula.edu.co – georgevas19@hotmail.com

Palabras clave

Políticas públicas, planeación urbana, antecedentes, Constitución Política.

Key words

Public policies, Urban planning, Precedents, Constitution.

INTRODUCCIÓN

Desde la perspectiva de lo urbano³ Colombia se ha caracterizado por tener un conjunto de contradiscursos en diversos ámbitos. El desarrollo que tuvo en el siglo XX llevó a caracterizarlo dentro de Latinoamérica como “un país de ciudades”, ya que del cono sur es el que más espacios constituidos, o por lo menos nombrados como urbanos tiene. Lo anterior radica en razones como las importantes transformaciones territoriales en el siglo XX, donde la caracterización rural del país promovía la existencia de pequeños poblados con falencias de comunicación y sin importancia jerárquica que revelara centros de producción o concentración de poder.

Es en el siglo XX donde Colombia pasa a ser un país primordialmente urbano, toda vez que, la población en el censo de 1938 era inferior a la mitad de la población nacional, mientras que en la década de los 90 solo el 30% vivía en zonas rurales (CEPAL, 2003, p. 7). El momento histórico en el cual se presenta el quiebre para el cambio de la ruralidad a la urbanización es entre 1950 y 1960, impulsado por el agudizamiento de la violencia bipartidista y las migraciones hacia las concentraciones industriales.

Es así que un antecedente social determinante de la planeación urbana en Colombia lo constituye la población, la cual ha orientado destacados fenómenos en la organización territorial del país a través de procesos económicos y políticos, sumado a la multiculturalidad de la nación, lo que ha movilizó la consolidación de conglomerados poblacionales homogéneos culturalmente en zonas específicas del territorio nacional, promoviendo la regionalización, y con ello, una diversidad cultural y étnica identificable espacialmente a nivel nacional. Desde este fenómeno, la planeación urbana colombiana adquiere una significación específica a partir de la población regionalmente caracterizada, lo cual se vincula con los procesos históricos de su organización y desarrollo. Frente a ello Viviescas afirma:

La dificultad de centralización de raigambre bien podría ser más significativa, pues no es arriesgado pensar que la mayoría de los centros urbanos a que se hace alusión tiene su

propia identidad dependiente en grado sumo de la región geográfica-cultural que controlan. Incluso, un estudio antropológico en este terreno bien podría mostrar que el sentido de arraigo que pudieran mostrar aquellas ciudades se vive más con respecto a las regiones que con relación a las mismas urbes: Los habitantes colombianos son: costeños, paisas, llaneros, santandereanos, etc., antes que barranquilleros, medellinenses o cucuteños. (Viviescas, 1989, p.19).

Contrario a lo que sucedió en el resto de Latinoamérica y en parte de Europa, Colombia hizo la planeación de sus ciudades desde fuera y sin realmente saber si satisfacía las lógicas y las necesidades de los habitantes; las primeras visiones de espacios urbanos obedecieron a lógicas importadas de Estados Unidos, especialmente, por razones arquitectónicas. La ciudad se asumió como un espacio con edificaciones adecuadas para la circulación y producción de los servicios, más que como una construcción colectiva.

Dentro de esta dinámica, una posible política pública de planeación urbana se mezcla de forma irrenunciable con las diversas figuras que en la actualidad regula el Derecho urbano, las cuales guardan relación directa con la multiplicidad de componentes de la organización y composición del espacio territorial, instrumentos esenciales dentro del ejercicio procesal para el desarrollo del entorno, al ser medio y filtro necesario que canaliza la acción urbanística en las ciudades del país.

El espacio, el territorio y la clasificación de los suelos se constituyen en ejemplos de categorías urbanas de las cuales se viene buscando establecer su sentido como un todo integrado desde lo normativo, lo jurisprudencial y doctrinario, fundándose en objeto de estudio que trasciende los pronunciamientos judiciales y las disposiciones tanto legales y reglamentarias, a un campo que impregna la caracterización de los procesos de desarrollo social, cultural y económico en las principales ciudades colombianas, las cuales acuden a intentos de diseño, formulación e implementación de políticas públicas de planeación urbana.

Es así que este artículo se deriva del proyecto: La Política Pública de Planeación Urbana en Medellín 1990 - 2005, investigación que se resulta del proyecto del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad

3 Este aparte del planteamiento del problema se hace con referencia al trabajo realizado por Fernando Viviescas. (1989). Urbanización y ciudad en Colombia. Bogotá D.C.: Ediciones Ciudad y democracia. Colección ciudad y democracia. Foro Nacional por Colombia. Fondo editorial.

de Medellín denominado: La gestión de residuos urbanos en el diseño, formulación e implementación de la Política Pública de Planeación Urbana en Medellín 1990 - 2005, el cual gira en torno al problema: ¿Cuáles son las consecuencias económicas, jurídicas y políticas de la planeación urbana en relación con la gestión integral de residuos en Medellín entre 1990 - 2005.

Este proyecto de investigación macro propone como primer objetivo específico determinar cuál ha sido la política pública de planeación urbana de Medellín en el mencionado periodo, el cual es adoptado como objetivo general en el proyecto de investigación derivado. Entre los objetivos específicos que acompañan la realización del mencionado objetivo general, se encuentra definir los antecedentes sociales, políticos, económicos y jurídicos que han dado lugar al diseño, formulación e implementación de una posible política pública de planeación urbana en Medellín, propósito que da lugar al presente texto.

Para ello se acogió una metodología que parte de un modelo cuantitativo (Hernández Sampieri, 2006, p. 99 - 102), dando carácter dominante al diseño de investigación cualitativa, en la medida que se aborda un trabajo que conlleva identificación de sucesos y componentes históricos relevantes en una sociedad determinada, así como interpretación de hechos humanos y sociales, participación y conceptualizaciones. Junto a él se adopta el método exploratorio por enfrentar un objeto de estudio aún con poca indagación en el escenario jurídico; y como técnica, se acude a la investigación documental; la cual consiste en la selección y recopilación de información por medio de la lectura y crítica de documentos y materiales bibliográficos, de bibliotecas, hemerotecas, centros de documentación e información. Esta técnica de investigación es implementada para la indagación y estudio del referente documental identificado sobre la materia, debido a su importancia por ser el medio para abordar los antecedentes escritos plasmados en las distintas constituciones.

Hablar entonces de los antecedentes jurídicos de la planeación urbana en Colombia, implica retomar un proceso histórico que sufre variaciones significativas a partir de las reformas constitucionales sobre la materia. Para ello en un primer momento se conceptualizarán las figuras de políticas públicas y planeación urbana como categorías centrales de la investigación, y posteriormente, se define el desarrollo constitucional relacionado con la planeación urbana, el cual finaliza con un análisis de la Carta Política de 1991.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Política Pública

Como categoría preestablecida, conceptualizar Política Pública implica una dificultad semántica (Uribe, 2004. p. 5), la política puede ser entendida como el gobierno de las sociedades humanas, término que se asocia a polity en inglés; también política es entendida como la lucha organizada por el control de poder, que en inglés es politics; y finalmente, se identifica política como propósito y programa de autoridades públicas, término que hace referencia a Política Pública, y que en inglés es policy.

La política pública se ha entendido como el medio empleado por el Estado para dar respuesta a las demandas sociales, en donde la sociedad ha tenido una participación activa tanto para formular las demandas como para promover las respuestas a sus necesidades. En este sentido cuando se habla de políticas públicas se hace alusión a las “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (Aguilar, 1996, p. 36).

Ramiro Alberto Vélez Rivera (2008), estima que las políticas públicas son estrategias que posibilitan la actuación política de la sociedad, sin restringirse a una mera respuesta de problemas delimitados. Son estrategia de gestión política y participativa que escenifica interacciones entre los actores de la vida pública; es por lo tanto, una construcción social que facilita la relación de autoridades públicas y sectores de la sociedad (p. 77).

Con esa definición se trascienden algunas visiones más reducidas que atribuyen a la política pública un sentido unificado asociado con la actuación estatal frente a la sociedad, como describe Salazar (1995), la Política Pública es el “conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (p. 30). Con ello hace referencia a un conjunto de decisiones propias del régimen político que abordan las problemáticas más urgentes de la sociedad, pero deja de lado su construcción amplia, convocante y participativa con la sociedad.

Mény y Thoenig (1992), señalan que una Política Pública “es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (p. 89). Por su parte Lozano (2008), explica la política pública como una óptica que desde

ya permite entrever una serie de características que se descubren en autores ya clásicos frente al tema, lo cual asocia diciendo:

Las políticas públicas corresponden a procesos de naturaleza económica, social, política y cultural, caracterizados por formas de intervención de estado encaminadas a solucionar problemas considerados socialmente relevantes, atendiendo a ámbitos de actuación, continuidad y sostenibilidad en el tiempo por parte de autoridades estatales, además de medios de estabilización y coerción que garanticen el logro de objetivos, la generación de resultados esperados, la consecución de condiciones deseadas y de comportamientos sociales admitidos (p. 16).

Vargas (1999, p. 57), describe la política pública como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. Así la política pública ha sido diferenciada de la ciencia política tradicional por la ausencia del elemento politológico y porque su campo conceptual no es el proceso decisorio del gobierno, sino que implica consideraciones técnicas, conocer cómo ocurre el proceso de decisión de cualquier funcionario del Estado para asegurar la eficiencia causal y eficiencia económica (Aguilar, 2004, p. 29).

Desde su fundación académica en los años cincuenta, la Política Pública ha tenido como objetivo disciplinar el estudiar y racionalizar el proceso de diseño y decisión de la política para fines públicos. Pero en los años 80 y 90 en México, se dedicó a la reforma del proceso de decisión del gobierno mediante el análisis para innovarlo, hacerlo económicamente riguroso, consistente desde lo jurídico y equilibrado desde lo político, en respuesta a restricciones financieras y contrapesos políticos (Aguilar, 2004, p. 24).

Con ello se logra que la manera como la política era elaborada, decidida y ejecutada, se convirtiera en un objeto de estudio válido y relevante, además de considerarlo crucial para la mejora de la acción gubernamental (Aguilar, 2004, p. 25). También permitió despertar en el Estado la conciencia de costos de toda operación administrativa, optimizar los recursos públicos, innovar y mejorar la regulación, evaluar el desempeño, fortalecer el control interno y generar información confiable (Aguilar, 2004, pp. 27 - 28).

Por ello, el análisis de los problemas de una política pública es un asunto cuidadoso que requiere tiempo e información contextual que permita una lectura adecuada del mismo. Dicho conocimiento no se genera únicamente desde los documentos sino que necesita un proceso de investigación empírica que permita definir, como mínimo, "la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema (...)" (Roth, 2004, p. 60).

Partiendo de esta afirmación, se entiende la política pública como un proceso de decisiones que implica debate público y su correspondiente materialización (Roth, 2004, p. 19 - 20). Justamente desde la necesidad del proceso investigativo trazado por Roth (2004, p. 60), este resultado evidencia parte de la naturaleza, causas, duración, dinámicas y posibles consecuencias de las elaboraciones jurídicas en torno a la planeación urbana y su formalización como política pública en Colombia, aspecto que se puntualiza desde el enfoque de ciclo propuesto por Roth, concentrado en la identificación del problema, su descripción, la inclusión en la agenda pública, y los posibles planes de acción a ejecutar sobre él.

Planeación y urbanismo: Planeación urbana

A partir del concepto de política pública surge la necesidad de articularlo con la planeación y el urbanismo, para poder conceptualizar de forma general el alcance teórico de lo que englobaría la política pública de planeación urbana. La planeación puede ser definida como la conjunción de ámbitos sectoriales de diversa jerarquía con un propósito estratégico, dirigido a la consecución de cometidos determinados en la que intervienen actores y se desempeñan acciones programadas y ordenadas. Concretamente en materia urbana se define de la siguiente manera:

(...) conjunto de políticas, instituciones, normas, procesos de gestión e intervenciones directas sobre el espacio urbano, y se propone contribuir a entender cómo al llegar al nuevo milenio, la planeación se ha vuelto imprescindible para los gobiernos locales y ha logrado captar la imaginación política y estética de la ciudadanía organizada. Los cambios en el alcance social, los objetos y mecanismos de intervención y los procedimientos técnico-políticos han sido enormes, y han carecido de un análisis sistemático e integral. Y no se trata de un asunto de poco peso, pues con

estos cambios se trazan las nuevas trayectorias de las ciudades que, a su vez, dimensionan la experiencia urbana, y por lo tanto social, de la gran mayoría de la población del país (Brand, 2001, p. 355).

La planeación urbana radica en la ciudad, la institucionalidad en su ejercicio de gobernabilidad, y en la gobernanza como manifestación más amplia que engloba la ciudadanía, siendo este un tema de rango público que introduce al Estado en un escenario de vivencias y territorialidades; en el cual los derechos individuales y colectivos transitan en discursos de efectividad y garantía.

El carácter de la planeación urbana como práctica específica del Estado plantea un asunto complejo que, además, constituye el nexos de toda reflexión teórica. Esto puede resumirse en términos de la autonomía o no de la acción especializada del Estado sobre la organización espacial de la sociedad, y más recientemente incluye la participación de los grupos sociales o 'sociedad civil'. En el fondo, se trata de la autonomía de la cuestión del espacio y su relación estructural con las demás esferas de la vida social, y por lo tanto, el alcance y significado de las formas de intervención planificada sobre las ciudades (Brand, 2010, p.1).

En sí misma, la planeación guarda una esencia pública de donde no se expulsa lo privado, más aún en el caso de la planeación urbana, donde Estado, ciudadanía y participación, se conjugan en el concepto de urbanismo como manifestación de la mezcla de lo colectivo y lo individual. Para conceptualizar el urbanismo sobresalen varios conceptos que han adquirido importancia al nutrir, modificar, desarrollar y renovar el campo del Derecho urbano. La aplicación de las distintas normas que regulan la materia urbana en Colombia, se vinculan de manera inicial con el término urbano, disímil pero relacional con los significados de urbanismo y urbanización.

De acuerdo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, urbanización se define como la facultad de dotar un terreno con los servicios públicos, infraestructura, espacios públicos y equipamientos necesarios para su aprovechamiento. Frente al urbanismo, el Instituto Agustín Codazzi, coincide con la disposición legal

contemplada en la Ley 388 de 1997⁴, toda vez que, se destaca de manera primordial su carácter de función pública en Colombia con objetivos concretos.

El Instituto Codazzi describe que al urbanismo se atribuyen unas funciones específicas. La primera de ellas, es la de ser una función pública, la cual le corresponde a la administración pública, quien por medio de la figura de los planes de ordenamiento territorial llevan a cabo la delimitación física y espacial del territorio, controlando, definiendo, interviniendo y caracterizando las actuaciones del suelo (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2003, p.18). Su segunda función es aquella que encuentra sustento en la Constitución Política de 1991 y en el texto de la Ley 388 de 1997 denominada Función social y ecológica de la propiedad, abarcando varios factores que integran el urbanismo como conjunto jurídico, tales como la propiedad, el suelo, la expropiación, la plusvalía y la vivienda.

Finalmente el urbanismo se define como un conjunto de medidas de orden arquitectónico, estético, cultural y económico que tiene como finalidad asegurar el desarrollo armónico y racional de las aglomeraciones urbanas. El urbanismo debe cumplir con los principios universales y comunes de todos los modelos urbanísticos, donde prevalece el derecho a un paisaje y ambiente sano que garanticen una alta calidad de vida y desarrollo sostenible (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2003, p.18).

Articulado con los anteriores, definir urbano como concepto, representa tener que abarcar una generalidad difícil de delimitar. Se plantea de manera básica, que es todo aquello que engloba la relación del proceso urbanístico, incluyendo la naturaleza de la función pública de esta actividad con los actores territoriales que participan en los escenarios ciudadanos. Urbano se equipara a los que en palabras de Emilio Duhau y Ángela Giglia se describe como *orden urbano*, entendiendo por él:

(...) conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a algunas jerarquías del orden jurídico) como convencionales a las que recurren los habitantes de la ciudad explícita o tácitamente en el desarrollo de las prácticas relacionadas con los usos y las formas de

4 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

apropiación de los espacios y bienes públicos o de uso colectivo que, más allá de la vivienda, son los elementos constitutivos de la ciudad (2004, pp. 257 - 288).

En este sentido, por política pública de planeación urbana se alude al conjunto de decisiones promovidas por voluntad política y fundamento jurídico en la que se incorporan los actores del sector privado y particulares de una ciudad. Implica una integración armónica desde diversos ámbitos sectoriales y jerárquicos con el propósito estratégico de ejecutar acciones programadas y ordenadas dirigidas a dotar terrenos con servicios públicos, infraestructura y espacios públicos necesarios para su aprovechamiento, dar cumplimiento a la delimitación física y espacial del territorio, controlando, definiendo, interviniendo y caracterizando las actuaciones del suelo, garantizando la funcionalidad de la propiedad y la prevalencia del interés público.

Antecedentes constitucionales de la planeación urbana en Colombia

El desarrollo de la planeación urbana encontraría importantes contribuciones a partir de las Constituciones. La historia de Colombia reporta un total de quince Constituciones producidas desde la Independencia hasta la Carta Política de 1991. En la guerra de independencia dos Constituciones de 1811, cinco durante la Gran Colombia correspondientes a los años de 1819, 1821, 1828 y 1830, cuatro más en el periodo de la Nueva Granada de los años 1831, 1832, 1834 y 1853; tres correspondientes a 1858, 1861 y 1863 en el periodo de la Federación, y finalmente, la Constitución de 1886 con sus reformas de 1905, 1910, 1936, y la Constitución de 1991 que es la que rige en la actualidad.

Estas Constituciones presentan la particularidad de que cada una pretendió primar sobre la anterior, para legitimar cambios que radican en la estructura y funcionamiento de los poderes públicos más que sobre cualquier otro aspecto. No obstante, en ellas se identifican componentes importantes para la planeación urbana de Colombia, radicados principalmente en la propiedad privada y la organización del territorio.

Propiedad privada

En relación con la propiedad privada, la importancia de este derecho para la planeación urbana de Colombia se encuentra en su reconocimiento y respeto por parte del Estado, pero también de su condicionamiento a la utilidad pública. En la Constitución de Cundinamarca de 1811 el

artículo 16 dispuso: “El Gobierno garantiza a todos sus ciudadanos los sagrados derechos de la Religión, propiedad y libertad individual, y la de la imprenta (...)”, figurando este derecho como una de las más importantes potestades individuales del hombre, disposición que sería reforzada en los artículos 9º y 10 del título XII de la misma Carta: “(...) la facultad que tiene el ciudadano de gozar y disponer libremente de sus bienes y rentas, y del fruto de su ingenio, trabajo e industria.”; (...) “Ninguno puede ser privado de la menor porción de sus bienes sin su consentimiento, sino en el caso de que la necesidad pública, legítimamente acreditada, así lo exija; pero aun entonces, es bajo la implícita condición de una justa y precisa indemnización”.

También las Constituciones de 1821⁵ y 1830⁶ garantizaban el derecho a la propiedad privada, disponiendo la imposibilidad de limitar al titular de su derecho en todo o parte, sin antes contar con su consentimiento, salvo que se acreditara la necesidad de su uso por motivo de utilidad pública, dando al propietario una justa compensación a cambio. En relación con este tema, señala Morcillo Dosman:

(...) El Libertador, en el decreto orgánico que expide en 1828, que debe servir de ley constitucional del Estado hasta 1830, como resultado del estado de emergencia en que se encuentra el país, manda: todas las propiedades son igualmente inviolables, y cuando el interés público por una necesidad manifiesta y urgente hiciere forzoso el uso de alguna, siempre será con calidad de justa indemnización (Dosman, 2007, p. 31).

Con una redacción diferente a las Constituciones anteriores, pero coincidentes en su sentido, las Cartas de 1832⁷ y 1843⁸, mantuvieron la misma protección a la propiedad

5 Artículo 177. Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta será aplicada a usos públicos, sin su propio consentimiento, o el del Cuerpo Legislativo; cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse.

6 Artículo 146. Ningún colombiano puede ser privado de su propiedad, ni ésta aplicada a ningún uso público, sin su consentimiento. Cuando el interés público legalmente comprobado así lo exija, el propietario recibirá previamente una justa compensación.

7 Artículo 193. A excepción de las contribuciones establecidas con arreglo a esta Constitución o a las leyes, ningún granadino será privado de la menor porción de su propiedad, ni está aplicada a ningún uso público sin su propio consentimiento. Cuando alguna pública necesidad, legalmente comprobada, exigiere que la propiedad de algún granadino se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse.

8 Artículo 162. A excepción de las contribuciones establecidas por la ley, ningún granadino será privado de parte alguna de su propiedad para aplicarla a usos públicos, sin su libre consentimiento, a menos que alguna pública necesidad, calificada tal con arreglo a la ley, así lo exija, en cuyo caso debe ser indemnizado de su valor.

contemplada en las normas constitucionales creadas desde la independencia. En la Constitución de 1853 la propiedad encontró, a diferencia de las disposiciones anteriores, su posibilidad de despojo por imposición de pena establecida por la ley, y se mantiene la indemnización en caso de requerirse para satisfacción de uso público, abarcando la posibilidad que en caso de guerra dicha indemnización fuese posterior al despojo de la propiedad⁹.

Igualmente, en lo concerniente a la normativa de provincias dispuso en su artículo 49: “No puede una provincia someter a los granadinos de otra provincia, ni sus propiedades, a obligaciones ni gravámenes a que no estén sujetos los granadinos, productos y propiedades de la misma provincia, ni privarlos de los derechos o protección de que deben disfrutar los de la misma provincia, teniendo las condiciones exigidas respecto de los naturales de ella” (Constitución Política de 1853 art. 49), quedando con ello protegida la propiedad a partir de las particularidades propias de cada provincia que integraba la federación de la Constitución de 1853.

Las Constituciones de 1858¹⁰ y 1863¹¹, guardaron el mismo espíritu por medio de la misma disposición, a partir de la cual la propiedad privada mantuvo su protección con la excepción de poder ser expropiada por motivos de utilidad pública, y también despojada por pena prevista en la ley; ambas prohibieron la confiscación, y señalaron la posibilidad de expropiación por autoridad diferente a la judicial en caso de guerra. Este trayecto constitucional es corroborado por Morcillo Dosman, al afirmar:

Esta misma norma se consagra en las posteriores Constituciones que se dictan a partir del Congreso Admirable de 1830, que aún se refirió a la República de Colombia. Su artículo 146 dispone: “Ningún colombiano puede ser privado de su propiedad, ni esta será aplicada a ningún uso público, sin su consentimiento. Cuando el interés público legalmente comprobado así lo exija, el propietario recibirá previamente una justa compensación”. Esto mismo se prescribe en las Constituciones de 1832, 1843, 1853, 1858 y en la de 1863, que a pesar de su filosofía netamente liberal disponen, en materia de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes de los Estados Unidos de Colombia, que deben ser garantizados por el gobierno general y el de cada uno de los Estados: “La propiedad no pudiendo ser privado de ella, sino por pena o contribución general, con arreglo a las leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado y previa indemnización (Dosman, 2007, p. 32).

Con la Constitución de 1886 la “propiedad” recibiría uno de sus más importantes avances jurídicos en Colombia. Normada en los artículos 31 a 33, esta Constitución, la protege como derecho adquirido sin que pueda ser desconocido por una ley posterior, y la ampara en la primacía del interés público sobre el interés privado, siempre sometida a una indemnización en caso de expropiación. Se mantiene la posibilidad de despojo por pena legal, así como la posibilidad de expropiación por autoridad distinta a la judicial en caso de guerra¹². Pero adicionalmente recibe sus avances por medio de las

9 3º. La inviolabilidad de la propiedad; no pudiendo, en consecuencia, ser despojado de la menor porción de ella sino por vía de contribución general, apremio o pena, según la disposición de la ley, y mediante una previa y justa indemnización, en el caso especial de que sea necesario aplicar a algún uso público la de algún particular. En caso de guerra esta indemnización puede no ser previa.

10 Artículo 56. La Confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes: 3. La propiedad, no pudiendo ser privados de ella sino por vía de pena o contribución general con arreglo a las leyes; y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarado, y previa indemnización. En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial. Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda imponerse la pena de confiscación en caso alguno.

11 Artículo 15. Es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados el reconocimiento y la garantía, por parte del Gobierno general y de los Gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes en los Estados Unidos de Colombia, a saber:

5. La propiedad; no pudiendo ser privado de ella sino por pena o contribución general, con arreglo a las leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado, y previa indemnización. En caso de guerra la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial. Lo dispuesto en este inciso no autoriza para poner pena de confiscación en ningún caso.

12 Artículo 31. Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización, con arreglo al artículo siguiente.

Artículo 32. En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación.

Artículo 33. En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial, y no ser previa la indemnización. En el expresado caso la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes. La nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes.

modificaciones empleadas con el Acto Reformatorio de abril 5 de 1905, que sustituye el artículo 32 de la Carta de 1886, y dispone:

En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino en los casos siguientes con arreglo a leyes expresas: por contribución general; por motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, previa indemnización, salvo el caso de la apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se suponen que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesaria para la vía; pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagada.

Posteriormente, el cambio más trascendental fue llevado a cabo con la reforma de 1936, donde el artículo 10 del Acto Legislativo de ese año dispuso adicional a las protecciones y medidas ya consagradas constitucionalmente frente a la propiedad, su función social y la implicación de obligaciones. Morcillo Dosman expone como Darío Echandía, uno de los principales autores de la reforma constitucional de 1936, habla en el Senado en uno de los debates surgidos al respecto:

(...) Yo entiendo que por concepto social del derecho, el principio de la limitación del ejercicio de la propiedad, por razones de interés público, o social, y en este concepto está mejor expresado en la Constitución del 86 que en cualquier otra de las modernas de la posguerra". Y continúa la cita de Echandía: "La fórmula de Weimar [La Constitución alemana de 1920], de que la propiedad es una función social que implica obligaciones [tal como se dijo en el Acto legislativo 1 de 1936, art. 10 inc. 2º], es inferior a la del señor Caro, la cual resulta más simple, mas concisa, más clara, que no consiste en otra cosa, sino en que el interés probado ceda al interés público en caso de conflicto entre el uno y el otro.

Por ello es preciso señalar conforme lo indica Morcillo Dosman (2007, p. 34) que la Constitución de 1886, tal como lo habían ordenado las anteriores Constituciones, no contiene prescripción específica sobre la facultad legal de planear y regular el desarrollo de las ciudades, pues la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que puede limitarse o restringirse por razones de utilidad pública y, por ello ser objeto de regulaciones urbanísticas. Adicionalmente, esa materia

es propia de los gobiernos locales, sin que sea necesario que expresamente así se disponga en la Constitución, razón por la cual, cuando la Carta se refiere a las atribuciones de los concejos municipales, no hace referencia al desarrollo urbano, sino que establece solamente que le corresponde ordenar la administración del Distrito y ejercer entre otras las del desarrollo urbano, que son de naturaleza propiamente local.

Directamente asociada con el territorio, la propiedad privada en la historia constitucional de Colombia, tiene en la Carta de 1991, un último alcance relevante de necesaria mención, manifestado en los artículos 58 a 60 y 63 a 65. Desde su reconocimiento y garantía se establece la protección de la tierra como bien patrimonial de la persona por tradición, figura que se soporta en el territorio como sustrato material y lineamiento para la fijación espacial de este bien, el cual a partir de su ubicación adquiere valor y comerciabilidad. Asimismo, le confiere a la propiedad una función además de social, ecológica.

La propiedad privada mantiene la figura de la expropiación a cargo del Estado, la cual se fundamenta en los motivos de utilidad pública e interés general, lo que conlleva a la ejecución de profundas transformaciones del territorio y de los diversos componentes que a él se integran, proyectando y materializando la prevalencia del interés público sobre el interés privado. De los artículos citados sobresale la posibilidad de adelantar la expropiación por vía judicial y administrativa, el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra y de las formas asociativas y solidarias de propiedad, así como el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales, patrimonio arqueológico y tierras de resguardo.

Es así como la propiedad privada no es una innovación del ordenamiento constitucional de 1991, y es por el contrario, uno de los más fuertes y tradicionales antecedentes del constitucionalismo en Colombia. A la propiedad privada debe atribuirse una influencia determinante en la planeación urbana debido a que ha potenciado la planeación del territorio, siendo una figura jurídica fuertemente amparada por principios dirigidos a la consecución del bienestar general y la prosperidad de la nación; como son la primacía del interés general sobre el particular, la solidaridad, la responsabilidad, la participación y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

La Carta de 1991 no trae un concepto verdaderamente novedoso con la inclusión de la función ecológica de la propiedad privada, en la medida que la función social

incluye el alcance funcional ecológico; ejemplo de ello es el Decreto 2811 de 1974, que establece grandes restricciones a la tierra para la protección y manejo del ambiente, haciendo que la función ecológica se integre por factores abióticos y bióticos representados en la labor que ella cumple con el ecosistema, desempeño que debe ser adecuado y eficiente desde la gestión del territorio a cargo de las autoridades del Estado, actividad ejecutada en los ambientes de ciudad por medio de la planeación urbana.

En el contexto urbano la función social y ecológica de la propiedad puede verse cumplida por medio de acciones dirigidas a garantizar la vivienda digna, también cuando desarrollando su función social permite de forma paralela el uso, manejo y conservación adecuada de los recursos naturales, o manteniendo dichos recursos en umbrales límites; y en el campo privado, se contempla como derecho ejercitable en el contexto de las relaciones civiles, mientras que en el campo del derecho público, se configura como obligación, pues si bien el propietario recibe la garantía de disfrutar las atribuciones y derechos que involucra, debe asumir el cumplimiento de ciertas cargas que contribuyen a la definición del régimen urbanístico, y con él al desarrollo de la función pública del ordenamiento territorial.

Es así como el territorio manifiesta una simbiosis irremplazable con el derecho a la propiedad privada, y estos a su vez, con el principio de la función social y ecológica, y de allí, la evolución de los usos del suelo a manos de las autoridades municipales como figuras territoriales primigenias para la administración jurídica del territorio. El municipio, como representación estatal en los escenarios urbanos, es el principal encargado de promover la aplicabilidad de las disposiciones del Derecho urbano en torno al territorio por medio de los instrumentos legales que la normativa le brinda, sustentado en un primer momento, por las funciones que la Constitución Política le manda, y ejecutando correspondientemente, la función pública del urbanismo, figuras que no deben ser ajenas a la elaboración e implementación de Políticas públicas de planeación urbana.

Ordenamiento territorial

En lo concerniente a la organización del territorio, la historia constitucional de Colombia ejemplifica la alta variabilidad de su delimitación, conformación y organización. Con la Constitución de 1811 se identifica

la organización federativa del territorio, en la medida que señaló:

(...) siguiendo el espíritu, las instrucciones y la expresa y terminante voluntad de todas nuestras dichas provincias, que general, formal y solemnemente han proclamado sus deseos de unirse a una asociación federativa, que remitiendo a la totalidad del Gobierno general las facultades propias y privativas de un solo cuerpo de nación reserve para cada una de las provincias su libertad, su soberanía y su independencia, en lo que no sea del interés común, garantizándose a cada una de ellas estas preciosas prerrogativas y la integridad de sus territorios.

En esta misma Carta el territorio denota la figuración de los espacios públicos a cargo del Congreso, los cuales al amparo de la garantía del uso público, quedaban sometidos a la administración pública¹³.

Con la Constitución de 1819 el territorio demarcaba su espacio a la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de Nueva Granada, aspecto que sería retomado por el artículo 6º de la Constitución de 1821¹⁴. Sin embargo, entre ambas Constituciones se denota un cambio significativo en la organización política del territorio; mientras que en el artículo 5º de la Carta de 1819 comprendía a Venezuela, Quito y Cundinamarca como los tres departamentos del Estado, los cuales a su vez tendrían como capitales las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, la Carta de 1821, señalaba de forma general la división del territorio en departamentos, fragmentados a su vez en provincias y estos en cantones, los cuales se dividían a su vez en parroquias, antecedente trascendental de los orígenes de las entidades territoriales en Colombia, exaltando el departamento como figura de permanencia histórica en el ordenamiento jurídico del país¹⁵.

13 Artículo 34. Los caminos generales del Reino y particulares de provincia a provincia, ríos navegables o que lo puedan ser, puertos, embarcaderos, canales, diques, puentes y pasos de los mismos ríos, entradas y salidas y todo lo que pueda haber de este género como de una naturaleza común y pertenecientes a la totalidad de las provincias, están bajo la autoridad del Congreso, y seguirán en la misma libertad y comunicación que hasta aquí; sin que ninguna de ellas pueda poner trabas ni impedimentos al libre tránsito de los ciudadanos y sus efectos, ni más restricciones, pontazgos, peajes o derechos que aquéllos a que estén generalmente sujetos sus respectivos habitantes y que no graven especial y determinadamente a los de otras provincias.

14 Artículo 6º. El territorio de Colombia es el mismo que comprendía el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela.

15 Artículo 8º. Constitución de 1821.

La Constitución de 1830 retoma la organización del territorio a partir de la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato de la Nueva Granada, al igual que mantiene la división del mismo en departamentos, provincias, cantones y parroquias¹⁶. Pero es en la Constitución de 1842 donde se identifica un antecedente importante, a partir del cual se generan modificaciones imparables en el orden constitucional del país. Disponiendo la misma modalidad de entidades para la organización territorial, esta Constitución plasma la designación de una autoridad correspondiente en el modo que la organización lo requiera¹⁷. La amplitud de la disposición sería delimitada por la Constitución de 1853 que confiere al poder municipal la autoridad territorial sobre las provincias¹⁸.

En el mismo sentido la Carta de 1853 refuerza la figura de la autoridad municipal, disponiendo un régimen para la misma, donde el territorio mantendría la división en provincias para los efectos de la administración general de los negocios nacionales; y aquellas estarían divididas en distritos parroquiales, división que podría ser sometida a variaciones para efectos fiscales, políticos y judiciales por las leyes generales de la República; y para efectos de la administración municipal, por las ordenanzas municipales de cada provincia¹⁹.

Asimismo, se confiere a las provincias el poder constitucional para “disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno general, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispongan esta Constitución o las leyes”²⁰ (Constitución de 1853 art. 48), disposición que claramente

referencia la autonomía que las entidades territoriales comenzarían a adquirir en el tiempo, constituyendo en la actualidad al municipio como entidad base y fundamental de la organización territorial.

La Constitución de 1858 como manifestación de una forma federal, organizaba el territorio nacional con los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, los cuales integraron la «Confederación Granadina»; igual grupo de Estados que ratificarían la Carta de 1863, adicionando el Estado de Tolima. De esta última Constitución se extrae la posibilidad de crear nuevos Estados derivados de los ya existentes por medio de solicitud a la legislatura, fijando como parámetro permisible para su creación mantener 150.000 habitantes en los Estados originarios de los cuales se crearía el nuevo Estado, y que este nuevo tuviera como mínimo una población de 100.000 habitantes.

En este sentido la Constitución de 1886, presenta un intenso proceso de consolidación y perfeccionamiento en materia de la división y organización del territorio nacional. Así, si bien mantuvo la facultad del Congreso de modificar el territorio nacional en su artículo 76 numeral 2º, la disposición constitucional fijó en su artículo 1º a la Nación colombiana en forma de República unitaria. A esto debe unirse la titularidad de los bienes de uso público a la Nación, ratificando la formación unitaria del Estado formado por departamentos, donde las líneas divisorias dudosas serían clarificadas por una comisión formada por el Senado de la República²¹.

Con ello la figura de los departamentos se consolida en Colombia como la entidad territorial por excelencia que concentra mayor trabajo normativo en la historia constitucional, la cual primó en autonomía y gestión frente al municipio, que con el paso del tiempo entró a ser la entidad territorial primigenia de la organización territorial en el país como resulta en la Carta de 1991.

Los departamentos fueron objeto de numerosos artículos constitucionales de la Carta de 1886, así el artículo 5º contempló la creación de departamentos extraídos de los ya existentes, por petición de las cuatro quintas partes de los concejos municipales del territorio que daría surgimiento al nuevo departamento, que debía contar con una población de 200.000 habitantes, sin que los departamentos originales pudieran quedar con menos de 250.000 personas,

16 Artículo 4º. El territorio de Colombia comprende las provincias que constituían el Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía general de Venezuela.

Artículo 5º. El territorio de Colombia se dividirá para su mejor administración en departamentos, provincias, cantones y parroquias.

17 Artículo 8º. El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones, y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La ley arreglará la división por provincias y la de éstas por cantones, y determinará la autoridad por quien y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales.

18 Artículo 10. La República de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general un Gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud, quedando al gobierno general las facultades y funciones siguientes: (...). Nº5. La demarcación territorial de primer orden, a saber: la relativa a límites del territorio nacional con los territorios extranjeros, y la división o deslinde de las Provincias entre sí, y su creación o supresión.

19 Artículo 47. Constitución de 1853.

20 Artículo 48. Constitución de 1853.

21 Artículo 4º Constitución de 1886.

y finalmente, debían ser aprobados por ley en dos legislaturas ordinarias sucesivas. Adicionalmente, se previó que podría haber división del territorio dentro de los límites de estos para arreglar el servicio público, especificando que las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, y la instrucción pública podrá no coincidir con la división general.

Con el Acto Legislativo N° 3 de octubre 31 de 1910, la Constitución de 1886 fue modificada, toda vez que, el territorio nacional fue dividido en departamentos, y estos en municipios o distritos municipales, aspecto posteriormente modificado con el artículo 2º del Acto Legislativo N° 1 de 1936, que amplió a departamentos, intendencias y comisarías; donde los primeros se dividen en municipios o distritos municipales²².

También el citado Acto Legislativo dispuso la formación de nuevos departamentos por medio de ley, materia que fue también tratado por el Acto Legislativo N°1 de 1936. En el Acto de 1910 la creación del departamento requería la solicitud de tres cuartas partes de los Concejeros Municipales de la comarca que ha de formar el nuevo departamento, aunado a 250.000 habitantes y \$250.000 de renta anual de esa nueva entidad territorial, iguales cifras que debían mantenerse para aquellos departamentos de los cuales fuera derivado el nuevo, estando aprobado el acto por ley que ya no requiere de dos legislaturas sucesivas, sino la aprobación de una ley ordinaria. De igual forma, dispuso la posibilidad de segregar municipios de un departamento, o suprimir intendencias, y agregar éstas y aquellos a otro u otros departamentos limítrofes.

En casi igual sentido, el Acto Legislativo de 1936 permitió la formación de nuevos departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, fijando la misma cantidad de solicitantes municipales, la misma cantidad poblacional para la nueva entidad pero un incremento en rentas anuales a \$500.000. El mismo monto de renta anual debía mantenerse para los departamentos de los cuales se deriva el nuevo departamento, al igual que la misma cantidad poblacional. También, dispuso que la ley pudiera segregar territorio de un departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, teniendo en cuenta la opinión de los habitantes del respectivo territorio y el concepto previo de los Gobernadores de los departamentos interesados.

El Acto Legislativo N° 1 de 1968, mantuvo las mismas condiciones del Acto Legislativo de 1936, variando la

cifra de la población requerida para el departamento creado en 500.000 habitantes y una renta anual de \$50.000.000, destacando que a partir del año siguiente al de la vigencia de este Acto Legislativo, las bases de población y renta se aumentarán anualmente en un 4 y 15% respectivamente; y que aquel o aquellos departamentos de los que resultara la segregación; quedará cada uno con población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo departamento. Figura también la existencia de un concepto previo favorable del Gobierno Nacional sobre la conveniencia de crear el nuevo departamento, y declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en el nuevo Acto Legislativo.

El mencionado artículo 10 reseña un componente importante para la organización del territorio, consistente en la labor de delimitar el territorio nacional, labor que en la Constitución de 1853 quedaría a cargo del Gobierno Nacional. Pero la fijación de límites no había sido una materia ajena a las Constituciones anteriores, bien la Carta de 1821 disponía a cargo del Congreso la delimitación del territorio en departamentos y provincias²³, lo propio dispuso la Constitución de 1830 en su artículo 36 numeral 19²⁴ y en iguales términos el artículo 74 numeral 18 de la Carta de 1832. Posterior a estas Constituciones, la Carta de 1886 dispuso que fuera competencia del Congreso, a través de la ley "Modificar la división general del territorio con arreglo a los artículos 5º y 6º, y establecer y reformar, cuando convenga, las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7º". Este articulado sería puntualizado con el Acto Legislativo N° 3 de 1910 donde se fijan los límites del territorio nacional²⁵.

La Constitución Política de 1991

En el caso de la Constitución Política de 1991, el artículo 1º si bien no hace una definición explícita de territorio, se refiere a la autonomía de las entidades

23 Artículo 54 N° 22, Constitución de 1821.

24 N° 19. Crear nuevos departamentos, provincias y cantones; suprimirlos, formar otros de los establecidos y fijar sus límites, según sea más conveniente para la mejor administración, previo el informe del Poder Ejecutivo, que oír el de las cámaras de Distrito.

25 Artículo 1º. Son límites de la República con las naciones vecinas los siguientes: con la de Venezuela, los fijados por el Laudo Arbitral del Rey de España; con la de Costa Rica, los señalados por el Laudo Arbitral del Presidente de la República Francesa; con el Brasil, los determinados por el Tratado celebrado con esa República, en la parte delimitada con él, y el resto, los que tenía el Virreinato de la Nueva Granada con las posesiones portuguesas en 1810; con la República del Ecuador, provisionalmente, los fijados en la Ley colombiana de 25 de junio de 1824, y con el Perú, los adoptados en el Protocolo Mosquera-Piedemonte, en desarrollo del Tratado de 22 de septiembre de 1829.

22 Artículo 2º Acto Legislativo 1º de 1936.

territoriales, figuras que incorporan de forma estricta el territorio como elemento ineludible para determinar su naturaleza y alcance. Por primera vez se hace mención de las entidades territoriales como representación directa de la organización del Estado y desde allí, de la descentralización territorial. A partir de su mención se establece la jerarquía y estructura de las mismas a nivel nacional, facultándolas en el ejercicio del poder dentro del territorio que ellas abarcan, gracias a las competencias y atribuciones conferidas para la gestión de su administración.

Desde esta primera aparición es posible proponer el primer alcance del territorio como categoría normativa, reservada a la explicación fundamental y tradicional de ser uno de los elementos del Estado; el cual ha sido explicado y definido en el Derecho Constitucional de diversas formas manteniendo el mismo sentido:

El territorio es el elemento constitutivo del Estado sobre el cual ejerce este su soberanía. Está representado por el espacio terrestre definido por fronteras, el subsuelo y el espacio aéreo o sobresuelo, lo mismo que el mar territorial, o sea la parte marítima costera y la plataforma submarina que se halla en evidente relación de utilización por parte de quienes viven en la tierra que da al mar y que sirve también de defensa de la integridad del Estado (Younes, 1997, p. 235).

El territorio es el componente que permite el asentamiento de la población y el despliegue del ejercicio soberano, la aplicación de la ley y la particularización y reconocimiento del Estado a nivel internacional. Como elemento del Estado, el territorio implica una delimitación en la medida que es “una porción de tierra con fronteras suficientemente conocidas para poder delimitar la unidad política constituida” (Molina, Álvarez, Peláez & Botero, pp. 67 - 71). No obstante, esta definición alcanza amplias dimensiones dentro de su naturaleza tradicional en el Derecho Constitucional y especialmente en la teoría del Estado:

(...) el territorio se concibe de forma más clara desde dos ámbitos: uno espacial y otro territorial. Desde su ámbito espacial, el territorio es un determinado espacio donde se ejerce el poder político, se circunscribe dentro de un ámbito de eficacia jurídica donde juega la soberanía. Es dentro de este espacio, unido o separado, donde se ejerce la autoridad y en donde se le da validez al Estado individualmente constituido (Molina, Álvarez, Peláez & Botero, pp. 67 - 71).

En el tema de descentralización, se reconoce la denominada descentralización geográfica o territorial, la cual se expresa por medio de las entidades territoriales, compuestas por los departamentos, regiones, municipios, provincias, distritos, y territorios indígenas. Como elemento de organización del Estado para su administración, tomando como referente las dimensiones físico-espaciales dentro de las cuales se da el ejercicio de poderes legítimos reconocidos por la Constitución y la Ley, figuran los Gobernadores, las Asambleas Departamentales, los Alcaldes y Concejos Municipales.

Desde esta dimensión se aplican las normas a nivel territorial conforme a la jerarquía establecida por el orden de importancia de las entidades territoriales, la cual se facilita desde la división territorial, para suministrar a dichas entidades las herramientas y mecanismos que permitan la gestión de sus territorios, garantizar su autonomía y descentralizar el ejercicio del poder.

El territorio limitado a la organización estatal y la fijación de competencias para la descentralización territorial, se manifiesta de forma tanto explícita y tácita en los artículos 49, 285 a 289, 294, 297, 298, 300, 305, 306, 311, 313, 315, 317 a 319, 321 a 323, 329 y 330 de la Carta. Los artículos 285 a 289 dan cuenta de una clara manifestación del sentido relevante del territorio. En esta sección, y en el mismo sentido del artículo 1º; el territorio reaparece como sustento esencial de la organización del Estado, sobresaliendo como uno de sus elementos fundamentales y dando inicio a la descripción detallada de las entidades territoriales.

En ellos se reafirma la división del territorio como parámetro para la ejecución de funciones y prestación de servicios a cargo del Estado, se mencionan cuáles son las entidades territoriales, se enumeran los derechos en cabeza de dichas entidades a partir de la autonomía de las mismas, se fija la tarea de expedir la ley de ordenamiento territorial para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, hoy erradamente representada en la Ley 388 de 1997, y se establece la posibilidad de adelantar programas fronterizos entre entidades territoriales de Colombia y aquellas de países vecinos ubicadas en zonas de frontera.

En los artículos 49 y 294 se destacan dos disposiciones frente al alcance del territorio en la distribución de competencias entre Estado y entidades territoriales por medio de la ley, al fijar para estas últimas la prestación

de los servicios de salud y la prohibición de otorgar exención tributaria o conferir trámites especiales por los tributos de propiedad.

Los artículos 297 y 298, 300 y 305 se dirigen a los Departamentos, estableciendo la facultad del Congreso de la República de decretar la formación de nuevos departamentos atendiendo a las disposiciones de la Ley del Ordenamiento Territorial. Se resalta la autonomía administrativa para el desarrollo socioeconómico dentro del territorio de esas entidades territoriales, se confiere a las Asambleas Departamentales las atribuciones para expedir las disposiciones, planes y programas para el desarrollo de sus territorios y decretar la creación o supresión de municipios, así como la posibilidad de segregar o agregar territorios de esas entidades territoriales. Se señala la organización de provincias, y al Gobernador del Departamento se le confiere la dirección administrativa de la entidad territorial dirigida a la promoción y gestión del desarrollo de su territorio; y la presentación de proyectos de ordenanza a la Asamblea Departamental para el logro del mismo.

En un mismo sentido se orientan los artículos 311, 313 y 315, referidos al Municipio como entidad fundamental de la división política-administrativa y confiere atribuciones tanto a los Concejos Municipales como al Alcalde en materia de desarrollo territorial. Junto con estas disposiciones los textos de los artículos 317, 318 y 319 confieren a los municipios facultades relevantes en materia territorial así como con figuras y derechos conexos. Es el caso de la posibilidad de gravar la propiedad inmueble, con lo cual se regula la propiedad privada en los centros urbanos; la posibilidad de organizar el territorio urbano en comunas con el propósito de promover la participación de la ciudadanía y fortalecer las administraciones locales surgidas a partir de esa organización del territorio urbano; y promover la creación de áreas metropolitanas.

En los artículos 321 a 323, 329 y 330, es necesario citar el reconocimiento del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá como una entidad territorial especial, facultada para que a través del Concejo Distrital se de la división de su territorio en localidades y facilitar el reparto de competencias y la administración del mismo. Se exponen las disposiciones dirigidas a los territorios indígenas, los cuales son de carácter no enajenable y de propiedad de la colectividad, delimitados por el Gobierno Nacional contando con la participación de la población, y facultados para constituir sus propias formas de gobierno a partir de sus usos y costumbres

con el fin de velar por la aplicación de la ley para el uso del suelo y el poblamiento del territorio, así como lograr el desarrollo del mismo y la protección ambiental.

El artículo 321 hace referencia a las Provincias como asociación de municipios y territorios indígenas circunvecinos de un mismo departamento, figura aún no desarrollada por la ley, pero que de reglamentarse modificará la organización territorial del Estado.

Desde la lectura de estos artículos, el territorio es para el Estado un parámetro primigenio, que por medio de la norma jurídica establece la distribución de competencias entre las entidades territoriales encargadas de administrar los temas que involucran el interés público de la población nacional. A partir de la descentralización de competencias, la ley inspira el desarrollo territorial en cabeza de las entidades territoriales a las que se les confiere autonomía para el ejercicio de su administración y satisfacer los cometidos propios del Estado social de derecho.

El territorio se expresa también como elemento del Estado que permite el ejercicio soberano del poder y ratifica a Colombia como un Estado en la Comunidad Internacional. Los artículos 100 a 102, 150, 189 y 217 de la Constitución Política en su orden establecen la facultad que confiere el Estado para la igualdad en el ejercicio de los derechos civiles por parte de los extranjeros; los cuales deben ser protegidos con las mismas garantías dentro del territorio nacional, salvo restricciones de la Constitución o la ley.

La conformación del territorio por el suelo, subsuelo, mar territorial, plataforma continental, zona contigua, el espacio aéreo, la órbita geoestacionaria y espectro electromagnético, donde los límites se establecen y modifican por medio de Tratados Internacionales ratificados por el Congreso de la República. La pertenencia del territorio a la Nación con los bienes públicos; la facultad conferida al Congreso para crear y suprimir entidades territoriales, y finalmente, las obligaciones en cabeza del Presidente de la República de conservar el orden público en el territorio e impedir su inviolabilidad, y de las Fuerzas Militares en mantener su defensa, integralidad e independencia.

El artículo 237 establece como atribución del Consejo de Estado actuar como cuerpo consultivo del Gobierno para decidir sobre el tránsito de tropas extranjeras o la estación de las mismas en el territorio nacional. El artículo 246 permite el ejercicio de la jurisdicción de

las autoridades de los pueblos indígenas dentro de su ámbito territorial; el artículo 250 fija la competencia del Fiscal General de la Nación en todo el territorio nacional y el artículo 285, la del Consejo Superior de la Judicatura para establecer la división territorial para efectos judiciales y ubicar despachos.

CONCLUSIÓN

En el campo de la planeación urbana, Colombia cuenta con antecedentes que conducen a identificar la existencia de una posible política pública en el tema. A esto se corresponde un trayecto constitucional desde el cual se han desarrollado la propiedad privada y la organización territorial como figuras que han orientado el desarrollo jurídico que regula los escenarios urbanos tan comunes en el trayecto histórico nacional.

La privilegiada protección del derecho a la propiedad privada discurre en una evolución en la cual rápidamente fue abandonada la concepción de ser un derecho absoluto, para dotarla de garantías flexibles que siempre requieren de justificación, sea en la esfera privada o en la pública. Desde la primera, nunca el constitucionalismo colombiano ha desconocido su naturaleza de potestad individual, en las que se concreta y representa una de las más importantes y tradicionales figuras del patrimonio, tanto de personas naturales como de jurídicas. Por ello la imperiosa garantía de la compensación monetaria en casos de expropiación, sea judicial o administrativa, solo justificada por razones legalmente previstas encaminadas a la satisfacción del interés público, aquel que procura orientar de manera objetiva el desarrollo de la ciudad como espacio cada vez más contemporáneo de la colectividad.

También la historia constitucional de Colombia expone importantes componentes en materia de ordenación del territorio. Con claras disposiciones que dieron bosquejos al origen de las actuales entidades territoriales, la división política y administrativa del Estado ha sido un tema prioritario en las Cartas Políticas.

La ordenación del territorio ha sido el componente que permite la lectura de la conformación, funcionamiento y proyección del Estado, y dentro de él, la gobernabilidad y eficacia del ordenamiento jurídico en la población ubicada en el territorio. El factor poblacional y las rentas generadas en los territorios constitucio-

nalmente previstos, se sostienen como los factores que permitieron el surgimiento de nuevas entidades territoriales a cargo del ejercicio democrático conferido al poder legislativo. En dicha dinámica, el departamento aparece como entidad tradicional que seculariza históricamente al municipio, el cual es en la actualidad la entidad de máxima importancia y autonomía en la gestión jurisdiccional en temas urbanos y ambientales.

Esta valiosa herencia constitucional promueve de forma destacable desde inicios del siglo XX, una legislación que si bien ha sabido diversificar y desarrollar otras figuras que se identifican como autónomas en la actualidad, pueden ser categorizadas jerárquicamente en correspondencia con el mismo desarrollo legal que han tenido en el país.

La preponderancia constitucional que ampara la propiedad privada acrecentó los esfuerzos con el paso del tiempo por desarrollar la figura de la vivienda en el contexto nacional, siendo punto referencial de las políticas de Estado a las cuales se ha procurado proporcionar soporte legal y reglamentario que viabilice la ejecución de los cometidos de la Administración Pública frente a comunidades urgidas por dicho bien.

Estos antecedentes ilustran un escenario del cual no se tiene actualmente en Colombia una imagen propiamente construida y consolidada; como un rompecabezas la planeación urbana se perfila como uno de los más imperiosos desafíos de las ciudades, más en su articulación y funcionalidad desde lo jurídico, aspecto obligatorio que debe servir de directriz general a todas las entidades a nivel nacional.

Los mencionados antecedentes si bien ejemplifican la enriquecedora trayectoria de algunas figuras que han permitido la formación de los escenarios urbanos y configuraciones territoriales actualmente existentes en Colombia, requieren de un vínculo integrador y armonizador, en el cual las diversas tareas asignadas primordialmente a los municipios, marquen una marcha uniforme enfocada a un mismo paradigma de desarrollo, donde planes de ordenamiento territorial, ambiente, y planes de desarrollo se encuentren sin mayores esfuerzos.

Es así que desde el enfoque de ciclo de políticas públicas empleado por Roth, puede asegurarse que la propiedad privada y el ordenamiento territorial son dos variables problemáticas, que han dado lugar a su

delimitación y tratamiento dentro de la historia constitucional del país, dos variables que se integran irremunciablemente a la planeación urbana del territorio.

La descripción de dichas variables como problemas de la planeación urbana queda descrita desde la amplia y sostenida evolución constitucionalista que ha condicionado la funcionalidad de ambas instituciones como medio de estabilización, organización y operatividad del Estado colombiano. La propiedad privada y el ordenamiento del territorio han dado a la planeación urbana la comprensión del sustento físico y ambiental, de la utilidad que de ambas debe acoger el gobierno de turno como promotor de política nacional promotora de bienestar general por medio de la funcionalidad de la propiedad en su aspecto social y ecológico,

pero también rural y urbano, municipal y departamental, una funcionalidad condicionada al interés de la colectividad, apoyada desde múltiples medidas de ordenación territorial tendientes a facilitar su gestión.

La planeación urbana del territorio, y con él, la optimización de la función social y ecológica de la propiedad, han sido llevadas a las agendas públicas a lo largo de la historia patria; gracias a los esfuerzos permanentes de manutención y ampliación sobre el alcance constitucional que dichas instituciones han cobrado en el ordenamiento jurídico. La Constitución representa por ello un mandato soberano para el poder público, por medio del cual en su agenda deben incluirse políticas de planeación urbana como medio de consolidación del bienestar general.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acto Reformatorio 3º de 1905. [A.R.]. Acto reformativo sobre la división del territorio. 27 de marzo de 1905. Diario Oficial No. 12314, del 30 de marzo de 1905.
- Acto Reformatorio 6º de 1905. [A.R.]. Por el cual se sustituye el artículo 32 de la Constitución Nacional, 5 de abril de 1905.
- Acto Reformatorio 7º de 1905. [A.R.]. Por el cual se sustituye el artículo 185 de la Constitución, 8 de abril de 1905.
- Acto Legislativo 3º de 1910. [A.L.]. Reformatorio de la Constitución Nacional. Diario Oficial N° 14131 y 14132 de 31 de octubre de 1910.
- Acto Legislativo 1º de 1936, [A.L.]. 5 de agosto de 1936 (Colombia). Diario Oficial No. 23.263 de 22 de Agosto de 1936.
- Aguilar, L. F. (1996). Estudio Introductorio. En H. D. Lasswell, et al. (Autor). El estudio de las políticas públicas (Introducción). México: Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. Revista Sociológica, enero - abril año 19 (Nº54), pp. 15 - 37.
- Aguilar, L. F. (2005). Estudio Introductorio. En G. Majone (Autor). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas (pp. 15 - 72). México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Brand, P. (2011). La planeación urbana y las Ciencias Sociales en Colombia. Revista de estudios sociales de la Universidad de los Andes, agosto (Nº 40), p. 115 - 125.
- CEPAL. (2007). Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia. Series Población y Desarrollo, (Nº 48) p. 27 - 51.
- Constitución Política de Colombia de 1811, [C.P.]. Promulgada el 30 de marzo de 1811 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia de 1819, [C.P.]. Proclamada el 22 de abril de 1819 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia de 1821, [C.P.]. Promulgada el 30 de agosto de 1821 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia de 1886, [C.P.]. Promulgada el 5 de agosto de 1886 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia de 1991, [C.P.]. Promulgado 4 de julio de 1991 (Colombia).

- Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832. [C.P.]. Promulgado 29 de febrero de 1832 (Colombia).
- Constitución Política de la República de la Nueva Granada de 1843. [C.P.]. Promulgado 8 de mayo de 1843 (Colombia).
- Constitución Política de la Nueva Granada de 1853. [C.P.]. Promulgado 20 de mayo de 1853 (Colombia).
- Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858. [C.P.]. Promulgado 22 de mayo de 1858 (Colombia).
- Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863. [C.P.]. Promulgado 8 de mayo de 1863 (Colombia).
- Giglia, Á. & Duhau, E. (2004) Conflictos por el espacio y el orden urbano. En: Estudios demográficos y urbanos. Mayo- Agosto (Nº 056), pp. 257 - 288.
- Hernández Sampieri, R & otros. (2006). Metodología de Investigación. 4 Ed., México: McGraw-Hill.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2003). Gestión del Suelo Urbano. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Lozano, A. (2008). Aspectos sobre política pública ejercicios e instrumentos para el análisis. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Mény, I. & Thoenig, J. C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ed. Ariel S.A.
- Morcillo, P. P. (2007). Derecho Urbanístico Colombiano. Colombia: Temis.
- Roth, A. N. (2004). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ed. Aurora.
- Salazar, C. (1995). Las políticas públicas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Uribe, I. C. (2004). Políticas Públicas y Gobierno en Medellín. Estrategias de consolidación de Derecho Público con perspectiva territorial. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Vargas, A. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Colombia: Almudena Editores.
- Vélez, R. (2008). Políticas Públicas y Organizaciones Sociales en Medellín, en la perspectiva del Derecho Público y el Sistema Político Municipal. Colombia: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Viviescas, F. (1983) Medellín: ¿Recuperar el centro? Revista La Ciudad, (Nº 1), pp. 11.