

**POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO Y TERRITORIALIZACIÓN  
CORREDOR UNIVERSITARIO BARRANQUILLA-PUERTO COLOMBIA 1990-  
2016**

**JOSÉ LUIS FARELO GUERRA**

**Grado para el cual se presenta la tesis: Doctor en Estudios Territoriales**

**“Tesis de Doctorado presentada como requisito para optar al título de Doctor  
en Estudios Territoriales”.**

**Director: Doctor ÓSCAR ALFREDO ALFONSO ROA**

**UNIVERSIDAD DE CALDAS**

**Diciembre de 2020.**



**POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO Y  
TERRITORIALIZACIÓN CORREDOR UNIVERSITARIO  
BARRANQUILLA-PUERTO COLOMBIA 1990-2016**

**Tesis para optar al título de Doctor en Estudios Territoriales**

**Doctorando:**

**JOSÉ LUIS FARELO GUERRA**

**Director:**

**Dr. ÓSCAR ALFREDO ALFONSO ROA**

Universidad Externado, Colombia

**Jurados:**

**Dr. RIGAUD SANABRIA MARIN**

Universidad Pedagógica y Tecnológica UTPC, Colombia

**Dr. CARLOS ALBERTO TORRES TOVAR**

Universidad Nacional, Colombia

**UNIVERSIDAD DE CALDAS  
Vicerrectoría de Investigaciones y Posgrados  
Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanas -ICSH-  
Doctorado en Estudios Territoriales  
Manizales-Colombia  
Diciembre, 2020**

***Dedicatoria***

***A Eliana. Ella es la razón que nace  
del amor y la gratitud.***

## **RESUMEN**

Preguntarse por los arreglos corporativistas es inmiscuirse en las formas de intervención estatal, no en la organización del Estado ni en su carácter, que están dictados por la Constitución Política. Las respuestas se encuentran en la acción o en la omisión en torno a su órbita funcional, formas que, en el caso del corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia, se inclinaron por la competitividad en desmedro de otros fines.

La noción de territorio en la juridicidad colombiana, en la forma en que el derecho interviene la territorialidad y la territorialización, fue el telón de fondo en el que se colocaron en escena las competencias y las tensiones entre los entes nacionales y subnacionales, en cuyo seno se suscitó un diálogo jurídico-político intertemporal para desentrañar la potencia del discurso en la producción de subjetividades.

El uso del análisis crítico del discurso aclaró que la noción de territorio es usada de manera estratégica en la construcción del aparato legal y jurisprudencial colombiano, lo que escapa al sentido común de su polisemia, a fin de producir diálogos normativos sobre la competitividad, su necesidad y sus beneficiarios. La competitividad, además del enconado argumento de la disputa por las inversiones productivas, ha trascendido en la política pública de ordenamiento territorial, al introducir un lenguaje empresarial, de cuño autoritario, que le asigna la prioridad de cierto orden económico espacial al devenir de las prácticas mercantiles espoliadoras de la riqueza.

Nodos, mojones y sendas en la delimitación predial trascienden el mero propósito de alinderación en el ordenamiento territorial, al propiciar igualmente la diferenciación de los usos privados y de los usos colectivos del territorio. En torno a ellos, el corredor universitario ha asistido a transformaciones asociadas a la aceleración deliberada de formación de un entorno metropolitano propicio para la valorización de los excesos de capital que afloraron con la globalización.

## SUMMARY

To ask about corporatist arrangements is to interfere in forms of state intervention, not in the state's organization nor its character that's dictated by the Political Constitution. Answers are found in the action or omission around its functional orbit. For instance, in the development of the *corredor universitario* or University District, where several universities built their main campuses, was inclined toward competitiveness in detriment of other purposes.

The notion of territory in Colombian juridicity, in the way that law intervenes in territoriality and territorialization, was the scenery in which competencies and tensions were staged between national and subnational entities, and where an intertemporal legal-political dialogue was initiated to unravel the power of discourse in the production of subjectivities.

The use of the critical discourse analysis clarified that the notion of territory is used strategically in the construction of the legal and jurisprudential Colombian system, which escapes the common sense of its polysemy, in order to produce a regulatory dialogue about the competitiveness, its necessity and its beneficiaries. Competitiveness, besides the heated argument around the dispute of productive investments, has transcended in the public policy of territorial planning by introducing a corporate language, with an authoritative stamp, that assigns the priority of a certain spatial economic order to the development of mercantile practices despoiling on wealth.

Nodes, milestones, and paths in property delimitation, transcend the mere purpose of alignment in spatial, regional [or] land-use planning, contributing likewise to the differentiation of the private and collective uses of territory. Based on this, the University District has assisted transformations associated with a deliberated acceleration of the formation of a favorable metropolitan environment for the appreciation of the excess capital that emerged with globalization.

## RÉSUMÉ

S'interroger sur les arrangements corporatistes, c'est s'immiscer dans les formes d'intervention de l'Etat et non dans son organisation ou dans son attribut tels que ordonnancés par la Constitution politique. Les réponses à ces questions on les trouve dans l'action ou dans l'omission quant à l'orbite fonctionnelle de ses formes d'intervention qui, dans le cas du *corredor universitario* Barranquilla-Puerto Colombia (l'Axe universitaire), se sont inclinées vers la compétitivité au détriment d'autres buts.

La notion de territoire dans le droit colombien, c'est-à-dire, la manière comment le Droit intervient dans la territorialité et dans la territorialisation, a été la toile de fond sur laquelle ont été mises en scène les compétences des différentes entités nationales et sous nationales y et les tensions entre elles, dont l'intensité a suscité un dialogue juridico-politique inter temporel qui a permis de percer la puissance du discours dans la production de subjectivités.

L'utilisation de l'Analyse Critique du Discours a permis d'éclaircir le fait, qui échappe au bon sens de sa polysémie, que la notion de territoire est utilisée de manière stratégique dans la construction de l'appareil légal et jurisprudentiel colombien, dans le but de produire des dialogues normatifs sur la compétitivité, sa nécessité et ses bénéficiaires. La compétitivité, en plus de l'argument empoisonné de la dispute pour les investissements productifs, s'est étendue à la politique publique d'aménagement du territoire en y introduisant un langage d'entreprise, de teinte autoritaire, qui donne la priorité d'un ordre économique spatial certain au devenir des pratiques marchandes qui spolient la richesse.

Nœuds, bornes et sentiers de la délimitation foncière dépassent le pur propos de tracer des limites dans l'aménagement du territoire, car ils patronnent aussi la différenciation des occupations privées et des occupations collectives du territoire. A propos de ces occupations, l'Axe universitaire ha vécu des transformations associées à l'accélération délibérée de la formation d'un environnement métropolitain propice à la valorisation des excès de capital qui ont affleuré avec la globalisation.

## Tabla de contenido

	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	8
<b>Capítulo I.</b> Planteamiento del problema	15
1.1.	Situación problemática: contexto político de estudio. Nacimiento, avance y crisis del territorio construido desde el discurso y la práctica por la política pública de ordenamiento territorial
1.2.	Elementos del problema. Confusión y vacíos conceptuales en la normativa contemporánea: inmanencia entre ordenamiento y desarrollo territorial. El ordenamiento territorial en terreno: caracterización del Área Metropolitana de Barranquilla y del Corredor Universitario Barranquilla-Puerto Colombia como constituyentes de la metrópolis. Otros tipos de ordenamiento territorial
1.3.	Formulación del problema. Pregunta de investigación. Objetivo general y objetivos específicos. Propósito de estudio
1.4.	Justificación e importancia. Nuevas comprensiones territoriales a partir de otros acercamientos teóricos, conceptuales y metodológicos
1.5.	Alcance de la investigación. Tipos de arreglos corporativistas en la política pública de ordenamiento territorial para las metrópolis colombianas
1.6.	Hipótesis. Política pública de ordenamiento territorial en Colombia subsecuente a las prácticas de un Estado corporativista cuyo discurso se materializó a través del proceso socioespacial producido en el corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia en el marco de las metrópolis formadas en el país
<b>Capítulo II.</b> Política pública de ordenamiento territorial como objeto de investigación. Hermenéutica y análisis del discurso jurídico	40
Introducción. El territorio evidente y aquel refundido	
2.1.	El concepto de territorio
2.2.	El territorio en Colombia
2.3.	El territorio nacional
2.4.	El territorio municipal y el territorio distrital

2.5.	El territorio departamental y el territorio metropolitano	
2.6.	Ordenamiento del territorio y política pública de ordenamiento territorial	
2.7.	Diálogo normativo 1991-2000	
2.8.	Diálogo normativo 2001-2010	
2.9.	Diálogo normativo 2011-2020	
2.10.	Síntesis diálogo normativo 1991-2020	
2.11.	El sistema lenguaje territorial: territorio-territorialidad-territorializar	
<b>Capítulo III.</b>	Contraste en campo. Objetivación de la política pública de ordenamiento territorial en la escala local e intermedia	94
	Introducción	
3.1.	Punto de partida: el territorio departamental, metropolitano, distrital y municipal	
3.2.	Periodo 2001-2010: globalización, competitividad y territorio	
3.3.	Periodo 2011-2020: identidad y territorio	
	Conclusiones preliminares	
<b>Capítulo IV.</b>	Ensamble en terreno de la territorialidad emanada del discurso de la política pública de ordenamiento territorial y la procedente de los actores locales y sus prácticas	145
	Introducción	
4.1.	La creación del Área Metropolitana de Barranquilla y el proceso de formación del corredor universitario	
4.2.	El proceso de urbanización: años 1991-2000 y 2001-2010	
4.3.	El proceso de metropolización 2011-2020	
	Reflexiones preliminares del proceso socioespacial de largo plazo	



<b>Capítulo</b>	Valorar la territorialidad de la política pública de ordenamiento territorial en la territorialización del corredor universitario.	189
<b>V.</b>	Tipificación y caracterización de arreglos corporativistas	
	Introducción	
<b>5.1.</b>	Enfoques de ordenamiento territorial contemporáneo en el país	
<b>5.2.</b>	La producción del corredor universitario en el marco de una aproximación general histórica al poblamiento de la costa Atlántica o región Caribe. El nacimiento de una metrópolis	
<b>5.3.</b>	Formación del Estado estructuralista y planificador: el poder ejecutivo contemporáneo en el marco del ordenamiento territorial subsumido a la noción de desarrollo	
<b>5.4.</b>	Acuerdos corporativistas desde el lenguaje normativo en el ordenamiento territorial contemporáneo: discurso y pragmatismo	
	Reflexiones preliminares	
	Epílogo: conclusiones y recomendaciones finales. Líneas ulteriores de investigación	243
<b>6.1.</b>	Conclusiones y recomendaciones finales	
<b>6.2.</b>	Recomendaciones y líneas ulteriores de investigación	
	Referencias	275
	Anexos	308

## INTRODUCCIÓN

El territorio, como las palabras que forman el lenguaje, no nos pertenece. Su posesión completa es una posibilidad incierta. Para ello, inexorablemente, hace falta su ordenamiento. No hay otra manera de poseerlo.

El territorio se construye ordenándolo, y ordenándolo, se construye territorio (Beuf y Rincón, 2017). Más que una circunvolución o un juego de palabras, establece en sí una especie de bucle infinito<sup>1</sup>. En el idioma de la programación informática (Llanos, 2007), el bucle infinito se considera un error que consiste en realizar un ciclo que se repite sin finalización de forma indefinida.

Un error, según el *Diccionario de la lengua española*, es, entre otras acepciones, concepto equivocado o juicio falso (Real Academia Española, 2020a). Ello constituye justamente la esencia misma del territorio y su ordenamiento: se produce a partir de juicios contruidos sobre subjetividades, lo cual conduce a la discordia. El territorio, al ordenarse en propiedad, es espacio de poder y disputa (Raffestin, 2011).

Esta tesis doctoral trata y se ocupa de esos poderes y de esas disputas, de esos juicios, de problematizar y descubrir cómo en Colombia el territorio contemporáneo se ordenó y construyó a partir de la Constitución Política de 1991; busca comprender, en el terreno, qué implicaciones trajeron ese ordenamiento y esa construcción desde entonces, a fin de pensarlo en modo prospectivo a la luz de los estudios para los que constituye su objeto de interés.

Existen dos maneras de construir u ordenar el territorio: a través del discurso o por medio de las prácticas (Harvey, 1990). Desde la primera, su ordenamiento entraña entenderlo en conjunto, es decir, como colocación o coaparición. A partir del lenguaje de la normativa jurídica en el país, existen el territorio nacional, el territorio departamental, el territorio metropolitano, el territorio distrital, el territorio municipal y decenas de tipos más de manera composicional, es decir, como elemento combinado.

---

<sup>1</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Bucle\\_infinito#cite\\_note-1](https://es.wikipedia.org/wiki/Bucle_infinito#cite_note-1)

Cuando se reconoce individual, deja de lado su sustancia o esencia, y termina *no siendo*, o siendo tanto que se torna inabarcable. Así, se produce en la práctica discursiva la primera ordenación de territorio como concepto duplo.

Partiendo de ese punto, su interpretación y objetivación a nivel nacional pasa a otras escalas, locales e intermedias, en las que experimenta igual proceso, practicándose, construyéndose y deconstruyéndose, llenándose de sentido o alejándose de él, por medio de distintos dispositivos-planes<sup>2</sup>, a saber: de ordenamiento, de desarrollo, de gestión ambiental regional, entre otros. Su invención lo reterritorializa y desterritorializa (Haesbaert, 2014) decenas de veces más, en colocación o coaparición.

El hecho es que la noción de territorio y su ordenamiento territorial posterior se nutren de la conceptualización que de él se tiene desde distintas visiones del saber, es decir, que lo económico, sociocultural, ambiental, político, sociológico, antropológico, etcétera, constituyen, de suyo, lenguajes distintos. No es casualidad la cantidad de acepciones y versiones existentes en el ordenamiento jurídico legal colombiano. Tampoco establece una arbitrariedad por sí misma: es un problema del lenguaje. En ese sentido, por ejemplo, la *concertación* interinstitucional prevista en la Ley 388 de 1997 (art. 24 y otros), aunque crucial, es insuficiente: más allá de concertar los aspectos técnicos y políticos, lo que en realidad se debe procurar concertar en la relación territorio-ordenamiento territorial y política pública de ordenamiento territorial es el lenguaje: ¿cómo concertar si no es a través del lenguaje?

Ahora bien, desde las prácticas concretas en terreno, tal como sucedió con el corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia<sup>3</sup>, el territorio también se ordena y construye en el espacio físico y en el espacio social-económico, por medio

---

<sup>2</sup> Un dispositivo-plan es un documento escrito, concertado entre los actores, que se compone de varias partes: primera, las generalidades; segunda, parte estratégica; tercera, plan de inversiones; y última, una parte de seguimiento y monitoreo.

<sup>3</sup> La unidad socioespacial de análisis (USEA) de esta investigación la constituye el corredor universitario como proceso socioespacial entre Barranquilla y Puerto Colombia. Estas últimas son entidades territoriales y pertenecen al Área Metropolitana de Barranquilla. El primero, además, funge de núcleo metropolitano, capital del departamento del Atlántico y como distrito especial, industrial, comercial y portuario. El segundo tiene categoría de municipio. El departamento es también entidad territorial, en tanto corredor universitario no existe como categoría ni división territorial en la normativa colombiana.

de procesos socioespaciales específicos de grupos poblacionales. Por consiguiente, el territorio se construye y ordena de manera temporal y paralela desde tres dimensiones: el espacio del lenguaje, el espacio físico y el espacio social-económico. Todo estudio que desee valorarlo, debe tener en cuenta estas dimensiones.

Partimos de considerar el territorio y su ordenamiento como el ensamble geosociohistórico de relaciones entre espacio físico, espacio social-económico y espacio del lenguaje, matizadas y ordenadas siempre por el juego del poder y la disputa, en un contexto político y de la política. Arendt, en relación con qué es la política, destaca que

[...] 1. La política se basa en el hecho de la pluralidad de los hombres [...], 2. La política trata del estar juntos y los unos con los otros de los *diversos* [...], 7. [...] Pues la política organiza de antemano a los absolutamente diversos en consideración a una igualdad *relativa* y para diferenciarlos de los *relativamente* diversos [...], (2016 [1997], pp. 45-47, resaltado en original)

Por su parte, lo político entraña, para la misma autora, “el ámbito del mundo en que los hombres son primariamente activos y dan a los asuntos humanos una durabilidad que de otro modo no tendrían” (p. 50). En el “ámbito político [...] no podemos movernos sin juicios [...] el pensamiento político se basa esencialmente en la capacidad de juzgar” (p. 53).

La política pública de ordenamiento territorial presenta estos rasgos. Su reconocimiento marcó el camino que llevó a descubrir el territorio en Colombia desde el lenguaje discursivo jurídico. En esa dirección, esta investigación se enmarcó dentro del paradigma conceptual del posestructuralismo, por medio de una postura teórica crítica, nutrida de los enfoques territorialista (Massey, 2004-2008, Sassen, 2015; Frazer, 2008; Harvey, 1990; Soja, 2014; Santos, 1994; Bourdieu, 2007 [1980]; 2000, entre otros) y urbano (Alfonso, 2014; Brenner, 2016, Ascher, 2004, entre otros).

Por su misma orientación, también se aproxima a la escuela francesa, por lo proclive de aquella a los estudios políticos o jurídicos del territorio. La hermenéutica y la interpretación, con el análisis crítico del discurso, son herramientas en las que se soportaron en gran medida sus hallazgos. Práctica y metodológicamente, se

recolectó la información a través de distintas técnicas, que incluyeron entrevistas semiestructuradas, sistemas de información geográfica (SIG) y cartografía social, entre otras (Paramo, 2017).

Cinco capítulos componen el cuerpo de esta tesis. En el primero, se plantea el problema de investigación y se formulan tres objetivos específicos y uno general, con el fin de confirmar la hipótesis de partida, en el sentido de que la política pública de ordenamiento territorial en el país es subsecuente a las prácticas de un Estado corporativista, cuyo discurso se materializó en concreto a través del proceso socioespacial producido en el corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia, en el marco de las metrópolis formadas en el país (Schmitter, 1985; Alfonso, 2018).

El propósito de la tesis es entender la relación tripartita entre territorio, ordenamiento territorial y política pública de ordenamiento territorial, apoyándose en el diseño y construcción de esquemas, mapas cognitivos, mapas cartográficos, mapas abstractos y figuras espaciales, que aporten en la representación simbólica de dicha relación (Nates, 2013).

En el capítulo I, se expone tal propósito, vinculándolo a la naturaleza problemática del territorio y a lo que entraña en tanto lenguaje y política de ordenamiento. Se describe el contexto político de estudio, es decir, el nacimiento, avance y crisis del territorio construido desde el discurso y la práctica al accionarse la política pública de ordenamiento territorial. Se definen Los elementos del problema que nacen de la confusión y los vacíos conceptuales existentes en la normativa colombiana contemporánea, por ejemplo, la inmanencia entre ordenamiento y desarrollo territorial que plantea el artículo 311 de la Constitución Política de 1991 constituye una ambigüedad léxica que incide tanto en el ordenamiento territorial en terreno como en el entendimiento de los distintos tipos que de este existen. En ese sentido, la pregunta-problema que guía esta tesis doctoral cuestiona *cuál fue el papel de la política pública de ordenamiento territorial en la génesis del corredor universitario Barranquilla-Puerto Colombia como proceso socioespacial entre 1990 y 2016*. En su resolución, nuevas comprensiones territoriales fueron necesarias, justamente a partir de otros acercamientos teóricos, conceptuales y metodológicos. Así, los tipos

de arreglos corporativistas en el lenguaje de la política pública de ordenamiento territorial alrededor de las metrópolis colombianas señalaron el alcance de la investigación.

En los capítulos II, III, IV y V, se desarrollan los objetivos, para finalmente, en el epílogo, recoger las conclusiones finales y proponer una serie de recomendaciones. En desarrollo del primer objetivo específico, se descubre el territorio en la política pública de ordenamiento territorial nacional. La hermenéutica y el análisis crítico del discurso constituyeron el método para esta labor (Van Dijk, 2006; Gadamer, 1998; Grijelmo, 2017). El camino trazado exteriorizó territorios que se evidencian y territorios que se refunden. Para entenderlo así, se soporta un marco teórico y conceptual que lo retrata como espacio de poder y disputa (Haesbaert 2014; Nates, 2011; Massey, 2008; Beuf y Rincón, 2017; Raffestin, 2011). El hecho es que, aparte del territorio nacional, territorio municipal, territorio distrital, territorio departamental y territorio metropolitano —nuestro interés investigativo—, existen 37 tipos de territorios distintos en la muestra normativa acopiada. Con ese componente inicial, se establece más adelante la relación entre ordenamiento territorial y política pública de ordenamiento territorial, sustentada en un diálogo intertemporal normativo que inicia entre 1991 y 2000, pasa por 2001 y 2010, y finaliza entre 2011 y 2020. La síntesis de dicho diálogo dejó entrever que, en la práctica discursiva, no solo se produce una explosión del adjetivo *territorial* (ciento once formas distintas), sino que se forma un sistema que hemos denominado *el sistema lenguaje-territorial-normativa: transdeterminación entre territorio, territorialidad y territorializar*.

A continuación, en el segundo objetivo, se contrasta en campo, a escala local e intermedia, la forma en que se objetiva desde sus actores-autores locales la territorialidad emanada de la norma nacional. De esa escala, también se produce una territorialidad que, aunque particular, resulta impregnada de manera potente por la escala nacional: es ejemplo concreto del territorio que se produce y ordena desde el discurso. Alrededor del concepto de campo político (Bourdieu, 2000), se contrasta la objetivación de la política pública de ordenamiento territorial partiendo de los territorios identificados con anterioridad: municipal, distrital, departamental, metropolitano y nacional. Descubrimos que el efecto se repite, y es así como en

esta escala, aparte de los anteriores, se nombran en los dispositivos acopiados, según la metodología, 61 territorios distintos y 206 tipos de formas que denominan lo territorial. En esta escala, también se produce un diálogo intertemporal que refleja cambios discursivos: entre 1995 y 2000; entre 2001 y 2010, y entre 2011-2020. La relación globalización y competitividad marca definitivamente la orientación del territorio en el segundo periodo, en tanto la identidad juega un papel preponderante para definirlo en el último.

Después, con el fin de explicar en terreno la territorialización del corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia, se aborda el proceso socioespacial e histórico que le acompañó en su formación: la urbanización (Brenner, 2016) y la metropolización (Moura, 2016) juegan un papel fundamental en su comprensión. Ambos procesos se articularon con la creación del Área Metropolitana de Barranquilla (AMB) como figura administrativa, y la formación del corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia. Según los periodos estudiados, el primero de estos procesos impacta desde los años 1991-2000 y 2001-2010, en tanto el segundo inició en la última década, yuxtaponiéndose ambos en la actualidad. Esta mezcla plantea interesantes reflexiones del proceso por venir inmediato y a largo plazo para la metrópolis.

Finalmente, valorar la territorialidad de la política pública de ordenamiento territorial en el espacio del lenguaje, el espacio físico y el espacio social-económico implicó un desafío más. Tipificar y caracterizar los arreglos corporativistas en el lenguaje normativo alrededor de las metrópolis colombianas implica reconocer los enfoques de ordenamiento territorial que subyacen en el país (Massiris, 1996, 2002; Gómez, 2008; Borja, 1996). También comporta entender la producción del corredor universitario en el marco del poblamiento histórico que lo antecedió en la costa Atlántica o región Caribe, de la cual hace parte (Corpes, 1993), en el contexto de un Estado colombiano también en formación y que, en el caso que nos ocupa, marcó dos momentos fundamentales: aquel Estado estructuralista y planificador que subsumió el ordenamiento territorial a la noción de desarrollo, y el contemporáneo, donde los acuerdos corporativistas mezclan discurso y pragmatismo (Restrepo, 2011; Moncayo, 2004; Alfonso, 2018; Camps, 2011; Carnoy, 2004).

De esta forma, el corredor universitario se constituye en un ejemplo concreto del territorio que se construye y ordena desde las prácticas y el discurso.



## CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### Introducción

El presente capítulo recoge el planteamiento y la situación problema de la tesis. En seis acápites, se desarrolla y establece la relación entre sus elementos compositivos, formulando como resultado la pregunta problema y los objetivos necesarios para su resolución. Se grafica el diseño metodológico construido y el método o procedimiento utilizado para su concreción (figura 1). Gravitando alrededor de la hipótesis de partida y en el contexto de los estudios cuyo interés es el territorio, se define el alcance, la justificación e importancia de lograrlo. Dos infografías (1 y 2)<sup>4</sup> refuerzan el reconocimiento visual de la unidad socioespacial de análisis (USEA) del corredor universitario, el Área Metropolitana de Barranquilla y la metrópolis que constituyen. También se inicia la reflexión teórica, conceptual y metodológica que se desarrollará a profundidad en el cuerpo del trabajo (tabla 1 y figuras 2 y 3).

---

<sup>4</sup> Estas infografías, por cuestiones de formato, se añaden a manera de inserto. En el momento de imprimir el trabajo, se anexarán como plegables. Conservan su paginación.

## Infografia 1

## Infografia 2

### **1.1. Situación problemática: contexto político de estudio. Nacimiento, avance y crisis del territorio construido desde el discurso y la práctica por la política pública de ordenamiento territorial**

El territorio constituye un problema conceptual y empírico en aquellos estudios en que aflora como objeto de investigación. Para Cerda ([1991] 2013, p. 145), “El problema conceptual una vez formulado, permite entender mejor los datos conocidos anteriormente y sirve también, para descubrir otros aspectos y nuevas relaciones entre los procesos investigados”. Según él, cuatro procedimientos se hacen necesarios para caracterizar y definir problemas empíricos: observación, descripción, medición y enumeración.

Desde el discurso, el territorio cobra sentido cuando actúa en conjunto y forma colocaciones o coapariciones. Como todo en el lenguaje (Grijelmo, 2017), el territorio es relación. Una vez nombrado, constituye pluralidad de concepciones y representaciones, generando conflicto y contradicción (Beuf y Rincón, 2017). Producir territorio es provocar reclamación y evidenciar relaciones de poder (Raffestin, 2011), que se reproducen como escenario, proceso y producto (Sosa, 2012).

Siendo concepto, el territorio no se puede dissociar de su relación discursiva e interpretativa, ni de la diada o dupla que conforma de manera temporal. Siempre posee una naturaleza política, producto de relaciones asimétricas de poder geosociohistóricas entre sujetos-autores (Haesbaert, 2014). La regularidad y los lapsos en su uso, que establecen ritmos, no solo son un acto del lenguaje, sino una postura política (Nates, 2011).

El territorio en colocación, coaparición o dupla adquiere la forma, en esta investigación, de nacional, departamental, metropolitano, distrital o municipal. Se juzga así —con criterio y valor político (Arendt, 2016)— principalmente su capacidad para ejercer competencia (Monnet, 2013) en una determinada circunscripción político-administrativa (Giménez, 2000).

En principio, nos hallamos frente a un tipo de problema vinculado a la descripción de su desarrollo, su evolución —o etapas— y la determinación de sus relaciones. Esto es, cómo se produce cada territorio en el discurso jurídico nacional, y qué

efectos promueve su valoración en la narrativa y la práctica locales e intermedias, en una porción determinada del espacio (Cerdeña, [1991] 2013).

Diversos factores hacen parte así mismo de la situación problemática de esta investigación, a saber: cómo se reconoce, representa y redistribuye el territorio (Fraser, 2008); de cuántas formas, qué leyes lo evidencian y cuáles lo ocultan; qué estructuras discursivas definitivas, en el sentido del *habitus* (Bourdieu, 2007 [1980]), construye; y qué espacio naturaliza la política pública de ordenamiento territorial por medio de significaciones cotidianas (Harvey, 1990).

De igual forma, en los estudios cuyo objeto es el territorio, el ordenamiento territorial constituye una colocación, una coaparición o una dupla compleja (Nates, 2019). Según esto, el desafío-problema para esta investigación es comprender la relación tripartita *territorio-ordenamiento territorial-política pública de ordenamiento territorial*. Por consiguiente, resulta también necesario descubrirlo, cuantificarlo y cualificarlo en el discurso jurídico nacional.

De cuántas formas distintas se reconoce y qué otras duplas del adjetivo *territorial* se constituyen son cuestiones que hacen parte de la situación problemática de esta investigación. Interesa en especial descubrir las colocaciones o coapariciones *autonomía territorial, descentralización territorial y competencia territorial*, de manera directa. Estas, en el ámbito jurídico colombiano, son tipologías fundamentales para establecer el ordenamiento territorial, por lo que su reconocimiento es básico en el discurso nacional, local e intermedio: establecer cómo se ha normatizado en los poderes legislativo y ejecutivo sobre los principios constitucionales de autonomía y descentralización territorial, para el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en un lapso de poco menos de 30 años, a escala nacional, local e intermedia, es imprescindible para analizar el problema de esta investigación.

Dado que la hermenéutica jurídica parte del hecho de que toda norma debe ser aplicada y que no es posible una aplicación literal de las normas, la problemática que nos interesa implica establecer cómo la política pública de ordenamiento territorial se adapta a la velocidad de los cambios en terreno de las metrópolis

colombianas, en este caso, de acuerdo a lo que ocurre en el corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia.

Interesa identificar qué otros discursos alrededor del ordenamiento territorial se evidencian como notorios y potentes, y cuáles, por otro lado, se ocultan; determinar a partir de cuáles lógicas se acomodan a la organización político-administrativa del territorio y a la organización político-administrativa del Estado en el territorio; y cómo se objetiva desde la Nación la entidad territorial y qué tipo de relación las integra.

Por otra parte, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), promulgada en 2011, se deduce que el municipio no parece aún la entidad adecuada (artículo 2º) para la organización político-administrativa del Estado en el territorio, tal como lo dispuso la Constitución Política de 1991 (artículo 311); de hecho, el dispositivo tiende a hallarla. En ese sentido, la situación problemática implica establecer qué evidencia fáctica dejaron los 20 años que transcurrieron después de aprobada la Carta Magna y los siguientes 10 de sancionada la LOOT.

Este último dispositivo señala que el ordenamiento territorial implica “un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible”, lo cual sugiere problematizar sobre dicho proceso: ¿se robusteció el municipio? O, por el contrario, ¿se organizó otra entidad territorial?

Lo anterior constituye parte de la situación problemática territorial. En casi tres décadas, a la luz de la Constitución de 1991, no se organizó región alguna como entidad territorial y menos una provincia como entidad territorial. El Área Metropolitana, por fundamento constitucional, no puede convertirse en entidad territorial, y la entidad territorial indígena (ETI) es específica para pueblos y comunidades indígenas. En cuanto a la figura del departamento, quedó detenida en el tiempo: no se volvió a crear ninguno.

Por consiguiente, el país se desenvuelve en una especie de oxímoron territorial: plantea progresividad, gradualidad y flexibilidad, pero de forma detenida. No avanza, no prueba ni desarrolla alternativa alguna, y parece cómodo en la situación de *statu quo*. En ese sentido, resolver un interrogante es sustancial: ¿qué plantea el fundamento de la actual organización político-administrativa del territorio y del Estado en el territorio?

Con el mismo propósito, en la perspectiva de ordenamiento territorial, se necesita determinar, según el espíritu de la Constitución de 1991, si los pesos y contrapesos están equilibrados, y, de no ser así, qué tipo de relaciones se consolidaron entre la Nación y la entidad territorial producto de las disposiciones constitucionales.

Para Nates, la opitulación constituye un problema territorial contemporáneo: “tiene fuerza porque la política de la ayuda define en un momento determinado cómo se tiene que gestionar un territorio, cómo se tiene que impartir una política territorial determinada” (2016, s.p.). Siendo así, las relaciones mediadas por el auxilio, el socorro y la ayuda en modo oxímoron delimitan el modelo territorial de Estado o su inexistencia actual en Colombia. Casi 90 años de aplicación de fórmulas de planificación desde el centro, y poco menos de 30 en escala local e intermedia vía planes de desarrollo urbano (LDU/1997), lo testimonian de ese modo.

Así, otro interrogante que surge de la cuestión anterior, y que atañe al problema de esta investigación, es: ¿qué incidencia recíproca real tuvieron la organización político-administrativa del territorio y la organización político-administrativa del Estado en el territorio?

Descubrir la producción del discurso sobre el territorio adquiere total relevancia para este trabajo, así como desentrañar cómo se refunde o se revela, repoblándose de sentido o alejándose de él y volviendo sobre sí. Recordemos que el territorio se hace territorio desde el discurso y la interpretación, y no necesariamente como secuencia lineal: no es territorio y luego objeto de discurso e interpretaciones, ni objeto de discurso e interpretaciones y luego territorio, por lo que recurrir al lenguaje es una manera de abordar la complejidad de la cuestión, porque el territorio es también lenguaje (Gadamer, 2008). Ese es el camino que, desde esta investigación, se escoge para afrontar la situación problemática.

Es necesario anticipar que, en el discurso de la política pública de ordenamiento territorial, el territorio es plenamente territorio cuando deviene entidad territorial, y es territorial cuando se le adscribe competencia y se concreta con una acción que lo territorializa y vuelve verbo. Al acomodar en un mismo espacio material concreto aquello que compete a la nación y a la entidad territorial, el territorio se rehace entre directrices nacionales de ordenamiento territorial superior y autonomía local en la

organización político administrativa. Se trata de un traslape, por lo general asincrónico o contrapuesto, de competencias de nivel central en escala descentralizada.

Es territorio construido el que se agota y altera en el espacio y el tiempo, debido a la acción social y política (Harvey, 1990). En ese proceso temporal, también se desterritorializa y reterritorializa, cediendo y ganando valor (Haesbaert, 2013), no solo en el espacio físico y el espacio social-económico, sino en el espacio del lenguaje, descubriendo en toda su complejidad la dimensión relacional del poder para construir territorio y apropiárselo (Sosa, 2012).

Así, el territorio se ordena y construye tanto en el espacio físico como en el espacio social-económico y, también, en el espacio del lenguaje, a través de la producción de subjetividades. Este último es el interés y problema territorial central por resolver en esta investigación doctoral.

**1.2. Elementos del problema. Confusión y vacíos conceptuales en la normativa contemporánea: inmanencia entre ordenamiento y desarrollo territorial. El ordenamiento territorial en terreno: caracterización del Área Metropolitana de Barranquilla y del Corredor Universitario Barranquilla-Puerto Colombia como constituyentes de la metrópolis. Otros tipos de ordenamiento territorial**

La acción de *ordenar territorio* se reconoce por vez primera en la Constitución Política de 1991 en torno a una ambigüedad léxica: “Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde [...] ordenar el desarrollo de su territorio” (artículo 311).

Ello no resulta detalle menor e instituye la inmanencia entre desarrollo y ordenamiento. El Constituyente se ocupó de dar reconocimiento a la noción de desarrollo en el título XII de la Carta (del régimen económico y de la hacienda pública), por lo que, de forma sesgada —y brotando del desarrollo, el régimen económico y la hacienda pública central—, surgió el ordenamiento territorial: las orientaciones iniciales y el apoyo técnico para su elaboración provinieron del Gobierno nacional y de la entidad territorial departamento.

A partir de ahí, y teniendo en cuenta la situación expuesta en el apartado anterior, cinco elementos constituyen el problema de investigación en esta tesis doctoral.



Primero, la construcción y ordenamiento del territorio en el lenguaje de la política pública de ordenamiento territorial nacional, en las distintas leyes aprobadas para la escala territorial en el discurso jurídico nacional, entre 1986 y 2020; segundo, su posterior objetivación, construcción y ordenamiento en el lenguaje de los dispositivos en la escala local e intermedia, entre 1995 y 2020, a la luz de los planes de ordenamiento, desarrollo y gestión ambiental regional territorial, entre otros; tercero, la noción que de él se tiene en los distintos planes de desarrollo nacionales, a propósito de la ley orgánica del plan de desarrollo (LOPD), promulgada en 1994, y en la LOOT; cuarto, los distintos enfoques y puntos de vista desde los cuales es posible aproximarse al ordenamiento territorial; y quinto, su manifestación y producción en terreno durante un determinado periodo (finales de los años cincuenta hasta 2020).

Para los dos primeros elementos y el último, las fuentes serán primarias, reflexionadas y recogidas de primera mano en bibliografía y terreno, mientras que para el tercero y quinto, se acopiarán estudios como fuente secundaria. Cerda, respecto de este punto, expone lo siguiente:

Los elementos del problema son un conjunto de datos, situaciones, ideas, hechos y aspectos diferentes que si bien se encuentran estrechamente interrelacionados entre sí y hacen parte de un todo, por razones metodológicas se deben discriminar y desglosar con el propósito de que se les identifique y se les reconozca como una dimensión del problema enunciado. ([1991] 2013, p. 162)

Los datos para los elementos primero y segundo los constituirán 34 leyes y 28 dispositivos-planes, respectivamente. Para el tercero, se expondrán los 13 planes de desarrollo nacional, desde Lleras Restrepo (1966-1970) hasta Santos Calderón (2014-2018), de modo que se puedan extraer de dichos planes los rasgos de territorialidad y territorialización.

Además de la dimensión político-administrativa, del ordenamiento territorial se comentarán otros enfoques: urbanistas, sectoriales, desde lo social, ruralistas y conservacionistas ambientales. Esta información se cruzará con las distintas leyes temporales a modo de yuxtaposición.

Finalmente, como hechos concretos en el espacio material que sustentan el proceso socioespacial acaecido, se situarán y explicarán en terreno poco menos de 50

eventos, entre nodos, mojones y sendas (Lynch, 1959), marcados entre 1959 y 2020, no todos producidos y delimitados dentro del corredor universitario como unidad socioespacial de análisis (infografía 2). Es de anotar que el corredor universitario se localiza dentro del Área Metropolitana de Barranquilla, figura administrativa con una superficie de 49.490 hectáreas, delimitada al norte de Colombia, en el vértice nororiental del departamento del Atlántico (infografía 1). La conforman los municipios de Puerto Colombia, Galapa, Soledad y Malambo, y el Distrito de Barranquilla funge como núcleo principal (Polo, 2013). Información estadística reciente del área metropolitana indica que cuenta con 2.048.493 habitantes, lo que representa más del 80 % de la población total del departamento del Atlántico. Barranquilla supera el millón, albergando poco menos del 60 % del total del área metropolitana (DANE, 2018). Las relaciones de concentración y expansión urbana que establecen entre sí el área metropolitana y el corredor universitario, sus rasgos morfológicos aglomerados, sus dobles procesos socioespaciales de implosión y explosión, y de urbanización y metropolización, entre otros, la caracterizan y constituyen como metrópolis contemporánea (Moura, 2014, 2016).

### **1.3. Formulación del problema. Pregunta de investigación. Objetivo general y objetivos específicos. Propósito de estudio**

La situación problemática y los elementos del problema expuestos en los acápites anteriores configuran la pregunta de investigación de esta tesis, a saber: ¿cuál fue el papel de la política pública de ordenamiento territorial en la génesis del corredor universitario Barranquilla-Puerto Colombia como proceso socioespacial entre 1990 y 2016?

El propósito de resolver dicho interrogante es entender la relación entre territorio, ordenamiento territorial y política pública de ordenamiento territorial. Contrastar el discurso que emana de la norma nacional con las prácticas de los actores-autores locales, que construyeron una territorialización resultante, es lo que aquí se persigue.

Para solventar la pregunta de investigación, se proponen tres objetivos específicos y uno general. Su orden orienta el nivel de profundidad que se quiere alcanzar para

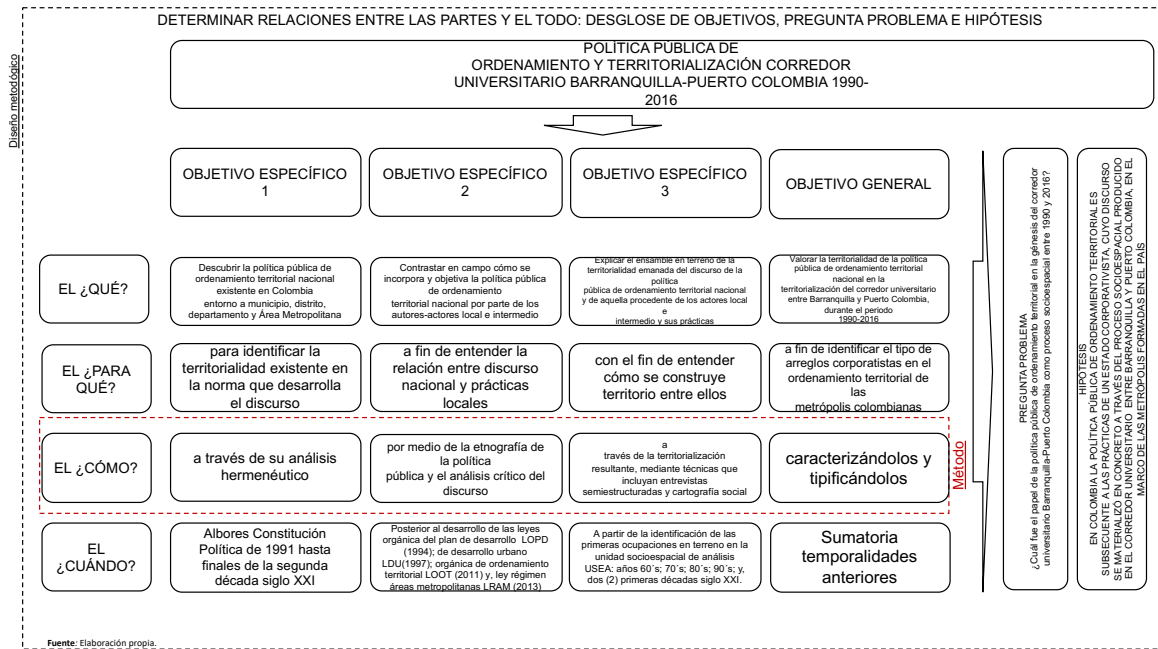
*descubrir, contrastar, explicar y valorar* la territorialización de las acciones y procesos de metropolización surgidos en la USEA, de la siguiente manera:

Primer objetivo específico: descubrir la política pública de ordenamiento territorial nacional existente en Colombia entorno a municipio, distrito, departamento y Área Metropolitana, para identificar la territorialidad existente en la norma que desarrolla el discurso, a través de su análisis hermenéutico.

Segundo objetivo específico: contrastar en campo cómo se incorpora y objetiva la política pública de ordenamiento territorial nacional por parte de los autores-actores local e intermedio, a fin de entender la relación entre discurso nacional y prácticas locales, por medio de la etnografía de la política pública y el análisis crítico del discurso.

Tercer objetivo específico: explicar el ensamble en terreno de la territorialidad emanada del discurso de la política pública de ordenamiento territorial nacional y de aquella procedente de los actores local e intermedio y sus prácticas, con el fin de entender cómo se construye territorio entre ellos, a través de la territorialización resultante, mediante técnicas que incluyan entrevistas semiestructuradas y cartografía social.

Y, por último, el objetivo general consiste en: valorar la territorialidad de la política pública de ordenamiento territorial nacional en la territorialización del corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia, durante el periodo 1990-2016, a fin de identificar el tipo de arreglos corporativistas en el ordenamiento territorial de las metrópolis colombianas, caracterizándolos y tipificándolos (figura 1).



**Figura 1. Relación y desglose de objetivos en función de la pregunta problema e hipótesis**

Fuente: elaboración propia.

Para Cerda (2013, p. 112), la “metodología es un capítulo de la lógica y ella se ocupa de los métodos, particularmente de los científicos, pero también se utiliza para referirse al conjunto de métodos que se siguen en una investigación científica o en una exposición doctrinal”. El Diccionario de la Real Academia Española acoge de manera literal esa definición y, además, la refuerza como el “conjunto de procedimientos para la producción de la evidencia empírica que debe estar articulada lógicamente y teóricamente con los objetivos de la investigación” (Sautu, 2003). El mismo diccionario define el método como el “procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla”. Es de anotar que, de acuerdo a los enfoques de la investigación, los métodos de recolección de datos pueden ser cuantitativos, cualitativos o mixtos: según Hernández (2014, p. 532), “La meta de la investigación mixta no es reemplazar a la investigación cuantitativa ni a la investigación cualitativa, sino utilizar las fortalezas de ambos tipos de indagación, combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades potenciales”. En esta tesis, se utilizó la estrategia mixta.

Se anota que los objetivos son afines al método; constituyen parte del todo en la investigación, de ahí la importancia de determinar sus relaciones. Aquí se interrogan, a fin de establecer su rol en el diseño metodológico: ¿qué ocurriría si faltara determinado objetivo? y, de otra parte, ¿qué función cumple en la investigación? (Swartz *et al.*, 2008). Todos los objetivos de esta tesis contienen *el qué*, que se quiere alcanzar y, además, *el cómo*, *el para qué* y *el cuándo* (Toro Jaramillo y Parra Ramírez, 2010, citados en Puerta Silva, 2011). *El cómo* está directamente relacionado con el método. Es la forma ordenada, los pasos y el proceso lógicos, y las herramientas utilizadas para resolver el objetivo. Es la manera en que se materializa la acción definida del *qué*, en el verbo. Lo que justifica el objetivo es el *para qué*, en tanto *el cuándo*, vincula la temporalidad. En esta tesis, la variable tiempo también se definió en el título y la formulación de la pregunta-problema. Todos los objetivos contienen *el qué*, *el para qué*, *el cómo* y *el cuándo*. De ahí, la coherencia lógica entre ellos: el objetivo general da respuesta directa a la pregunta-problema, y los objetivos específicos constituyen el camino o medio para resolver el objetivo general. La taxonomía de Bloom (2009), a ese respecto, nos indica la secuencia seguida en el planteamiento y formulación de objetivos, o la manera en que se profundiza en el proceso de conocimiento o aprendizaje. Swartz *et al.* (2008) sugieren que el aprendizaje debe basarse en el pensamiento, de ahí la importancia de establecer relaciones que lo desarrollen. En efecto, dar respuesta a una única pregunta concreta formulada como resultado del planteamiento del problema y la elaboración del diseño metodológico en la investigación científica suponen acoplar de forma coherente el conjunto de objetivos específicos y general. Este diseño precisa del conjunto de marcos teórico, conceptual, metodológico, histórico, normativo o legal necesarios. Para el caso que nos ocupa, todos los anteriores fueron necesarios, teniendo en cuenta el tipo y alcance definido para la investigación. De ellos surgen las referencias bibliográficas pertinentes, a fin de no caer en errores vinculantes y, por otra parte, naufragar en el océano infinito de aquellas, guiados también de la hipótesis referenciada (figura 1).

Se reitera que entender la relación entre territorio, ordenamiento territorial y política pública de ordenamiento territorial es el propósito central de esta tesis doctoral.

#### **1.4. Justificación e importancia. Nuevas comprensiones territoriales a partir de otros acercamientos teóricos, conceptuales y metodológicos**

Una muestra de algunas investigaciones y resultados que demuestran cómo la política pública de ordenamiento territorial tuvo real incidencia en la configuración socioespacial resultante destaca, entre otros, a Ríos y Rocca (2014), Rentería (2008) y Hernández (2010). Por el contrario, entre aquellos autores que consideran más veloces las transformaciones en el espacio material que la aplicación de las políticas públicas de ordenamiento territorial, sugiriendo, incluso, la pérdida cada vez mayor de capacidad de acción local o regional de ellas, se resaltan Torres (2011) y Vázquez (2007).

Por otra parte, en el marco de la discusión de la relación entre territorio, ordenamiento territorial y política pública de ordenamiento territorial, se realizó, en octubre de 2017, por medio de un buscador electrónico, un rastreo individual de tesis doctorales que relacionan cada una de estas variables, lo cual mostró resultados disímiles<sup>5</sup>.

En cuanto a trabajos sobre el concepto territorio, entendido en términos de su relación con el ordenamiento territorial y la política pública de ordenamiento territorial, se encontró un total de 18 tesis, entre 3380 consultadas (fue la variable que más resultados arrojó).

A continuación, al limitar la búsqueda a la noción ordenamiento territorial entendido a través de su relación con el territorio y la política pública de ordenamiento territorial, se encontraron dos estudios, entre un total de 303 tesis consultadas. El concepto de metropolización surgió de una de ellas: “Metropolización del territorio y regiones urbanas intermedias: el caso del ámbito central del Camp de Tarragona 1977/2008”, de Montejano (2010).

Más adelante, al restringir la búsqueda y circunscribirla a política pública de ordenamiento territorial, entendida en su relación con el territorio y el ordenamiento territorial, dos trabajos se encontraron, entre un total de 112 tesis consultadas.

---

<sup>5</sup> El rastreo se llevó a cabo en el portal Dialnet.uniroja.es

A grandes rasgos, en relación con lo discutido sobre territorio, la primera década del nuevo milenio registró los siguientes temas: metodologías para su ordenación; estrategias pedagógicas de desarrollo urbano participativo; transformaciones metropolitanas; paisajes, concepto y estrategia de ordenación; tratamiento del medio físico; urbanización de grandes ejes metropolitanos; sostenibilidad de los modelos territoriales metropolitanos; contraurbanización y descentralización; epistemología de la ordenación del territorio desde un enfoque geopolítico; modelo metropolitano, la metropolización del territorio y regiones urbanas intermedias; transformaciones en la primera periferia; y, por último, cohesión territorial, gobernanza, políticas públicas e instrumentos de innovación.

Entre 2011 y 2017, en cuanto al territorio, resaltan los temas referentes a la descentralización metropolitana y desarrollo local; región urbana policéntrica; tráfico y movilidad en el área urbana; el papel de la vivienda; evolución y crisis de la región metropolitana; construcción del territorio, urbanismo, paisaje y arquitectura; patrimonio geológico; ordenación urbanística; desarrollo regional; orden territorial; políticas territoriales; movilidad residencial; influencia del agua en el ordenamiento urbano; migración interna, movilidad residencial y dinámicas metropolitanas; dinámicas de ocupación urbana, gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas; evolución de la planificación urbanística; legitimación directa de desarrollos urbanísticos por la ordenación territorial; y, finalmente, las infraestructuras y el planeamiento territorial. En 2017, destaca una tesis con el tema de la incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales, de Garrido Clavero, presentada en la Universidad de Granada, España.

El tema de la incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales reapareció cuando la variable de búsqueda se suscribió al ordenamiento territorial, en donde se repite el tema de metropolización del territorio y regiones urbanas intermedias. Se aprecia que la discusión aborda el Estado y el ordenamiento territorial; las bases para el ordenamiento territorial; el análisis regional; el ordenamiento territorial y el desarrollo local; el papel del ordenamiento territorial y urbano en la gestión y conservación del patrimonio; y, finalmente, la articulación de la gestión del riesgo en el proceso de ordenamiento territorial.

La variable política pública de ordenamiento territorial, durante el mismo periodo de tiempo, incluyó la cuestión de la reindustrialización y territorio en un trabajo del año 1999, continuando desde 2007, con el comercio internacional, desarrollo local y construcción de territorios competitivos e innovadores; el impacto socioeconómico de la descentralización fiscal en América Latina; la gestión del territorio periurbano desde las instituciones estatales; la construcción del etnoecodesarrollo; integración agua-territorio en los instrumentos de planificación; la influencia del patrimonio cultural en el valor económico de un parque natural nacional; los servicios ecosistémicos en ambientes urbanos; la contribución de la legislación urbanística al control de la especulación del suelo; las relaciones entre políticas ambientales y la bioculturalidad; y una tesis sobre modelo metropolitano.

Por otra parte, entre abril de 2019 y hasta el momento de culminar la redacción de este documento, se generaron en el buscador de la plataforma Google Académico tres alertas, con las siguientes variables de exploración: “territorialización de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia”; “territorialidad de la política pública de ordenamiento territorial en Colombia” y “territorializar la política pública de ordenamiento territorial en Colombia”. Desde entonces, semana a semana, de manera ininterrumpida, la aplicación muestra resultados<sup>6</sup>.

Entendiendo que, más allá de lo político-administrativo, existen variados enfoques del ordenamiento territorial, como se esgrimió anteriormente —economistas y urbanistas, sectores ruralistas, sociales y conservacionistas (Gómez, 2007; Massiris, 2002, entre muchos otros)—, se han experimentado prácticas concretas en la historia de nuestro país que se reflejaron en un vasto acervo académico e intelectual.

De ellas se originaron abordajes conceptuales, teóricos y metodológicos distintos, lo que produjo un todo complejo que se puede clasificar en tres grandes grupos: aquellos que lo afrontan desde un orden conceptual, quienes parten de lo normativo-legislativo y, finalmente, quienes lo entienden como instrumento o dispositivo para la acción.

---

<sup>6</sup> <https://scholar.google.es/citations?user=8F-Czc8AAAAJ&hl=es>



El ordenamiento territorial que se produce desde el lenguaje del discurso jurídico no ha sido estudio habitual desde el plano académico ni a partir del tomador de decisiones administrativas. En esta investigación doctoral, se le entiende como un todo complejo sistémico, conformado por diversas partes, que, no obstante, en la práctica material concreta no necesariamente funcionan así: como sistema.

Más allá de la similitud entendible de ciertos temas, sin importar los distintos frentes disciplinares desde los que se aborden, el recorrido anterior permite confirmar que el dispositivo teórico, conceptual y metodológico diseñado en esta tesis constituye un aporte importante para los trabajos cuyo objeto de estudio es el territorio.

Jornada a jornada, los resultados que los buscadores registran, además de las discusiones que a propósito del tema se establecieron en el último año con los estudiantes participantes de asignaturas como Ciudad y Desarrollo Urbano, Teoría y Estructura del Estado, Gestión del Suelo y Territorio<sup>7</sup>, Problemáticas Territoriales Contemporáneas<sup>8</sup> y Planificación Territorial I y II<sup>9</sup>, parecen confirmar lo inédito del ejercicio aquí planteado.

Así, resulta pertinente la aproximación que, desde esta tesis, se realiza al problema territorial, contribuyendo a la construcción de nuevas comprensiones territoriales a partir de otros acercamientos.

### **1.5. Alcance de la investigación. Tipos de arreglos corporativistas en la política pública de ordenamiento territorial para las metrópolis colombianas**

Esta no es una tesis de evaluación de la política pública de ordenamiento territorial. Es una investigación sobre su territorialidad, su *territorializar* y su territorialización. El acercamiento inicial a distintas leyes no obedece a ese primer criterio; parte de la Constitución Política de 1991 reconociendo la génesis de la noción *territorio* para, a partir de su rastreo temporal en el desarrollo legislativo, acopiar un conjunto de leyes cuya característica principal sea esa: el reconocimiento implícito de la noción de territorio.

---

<sup>7</sup> Profesor catedrático, Departamento de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Especialización en Gerencia Ambiental. 2019-2020, Universidad del Norte, Barranquilla.

<sup>8</sup> Docente invitado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Maestría en Estudios Territoriales, 2019 Universidad de Caldas, Manizales.

<sup>9</sup> Profesor de cátedra, Facultad de Arte y Diseño, Institución Universitaria Colegio Mayor del Cauca-Popayán, 2020-2, actual.

Ese criterio limita la muestra a una serie de leyes, no solo posteriores a la aprobación de la Carta Magna, sino anteriores a ella y vigentes aún. También implica el rastreo del territorio desde el origen mismo del vocablo.

Etimológicamente, la raíz y sufijo *territor* vincula territorio, territorialidad y territorialización. Como categoría gramatical, las tres palabras son sustantivo, la primera masculina, en tanto la segunda y tercera, femeninas. Territorialización (Real Academia Española, 2020b) es la acción y efecto de territorializar, y territorializar (Real Academia Española, 2020c) es un verbo transitivo que significa adscribir una competencia a determinado territorio. Territorio (Real Academia Española, 2020d) es un sustantivo imán que atrae palabras que también lo transforman en verbo (tabla 1).

**Tabla 1. Las palabras relacionadas con territorio y sus significados en el idioma español**

Palabra	Etimología	Categoría gramatical	Significado
TERRITORIO	Del lat. <i>territorium</i>	sustantivo	1.m. <i>Porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.</i> 3.m. <i>Circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga.</i>
TERRITORIALIDAD	De <i>territorial</i> e <i>-idad</i> .	sustantivo	1.f. <i>Criterio en virtud de la cual la jurisdicción y la ley aplicable a las personas y a los hechos jurídicos son las propias del territorio del Estado en que aquellas se encuentran o estos tienen lugar.</i>
TERRITORIALIZAR	De <i>territorial</i> e <i>-izar</i> .	Verbo transitivo	1.tr. <i>Adscribir una competencia, una actuación, etc., a un territorio determinado.</i>
TERRITORIAL	Del lat. <i>territoriālis</i> .	adjetivo	1.adj. <i>Perteneciente o relativo al territorio.</i>
TERRITORIALES		adjetivo plural	
TERRITORIALIZACION		sustantivo	1.f. <i>Acción y efecto de territorializar.</i>
TERRITORIALMENTE		adverbio	1.adv. <i>Desde el punto de vista territorial.</i>
INMANENTE	Del lat. tardío <i>immānens</i> , <i>-entis</i> , part. pres. act. de <i>immanēre</i> 'permanecer en'.	adjetivo	1. adj. <i>Fil.</i> Que es inherente a algún ser o va unido de un modo inseparable a su esencia, aunque racionalmente pueda distinguirse de ella.
TRANS	procede del latín <i>trans</i> .	prefijo	'al otro lado', 'a través de'.
INTER	procede del latín <i>inter</i> .	prefijo	'entre' o 'en medio'.

Fuente: elaboración propia.

El hecho es que, junto al adjetivo *territorial* —que establece todo aquello perteneciente o relativo al territorio—, estas palabras conforman un todo complejo que, aunque dividido entre partes, representa en conjunto una unidad. Cada concepto gravita alrededor del territorio compartiendo una misma raíz etimológica: *territor*.

Siendo así, territorio, territorial, territorialidad, territorializar y territorialización operan en el plano de la *inmanencia*, es decir, como elementos inseparables. En el Diccionario de la Real Academia Española, esta se define como “cualidad de inmanente” y lo inmanente es un adjetivo que desde la filosofía sugiere “que es inherente a algún ser o va unido de un modo inseparable a su esencia, aunque racionalmente pueda distinguirse de ella” (tabla 1).

Metodológicamente, lo anterior sugiere que iniciar cualquier búsqueda que brinde pistas sobre la relación de la triada territorio, ordenamiento territorial y política pública de ordenamiento territorial, implica empezar por descubrir en el discurso la raíz *territor* y establecer el vínculo entre el territorio, lo territorial, la territorialidad, el territorializar y la territorialización: identificar dónde se nombra, en qué partes y artículos de la Constitución Política de 1991 y, a partir de allí, en otras leyes que la desarrollan a propósito del nivel nacional y de las escalas local e intermedia, al poner presentes las entidades territoriales político-administrativas municipio, distrito y departamento, además de la figura del área metropolitana. Al menos esta parece la forma evidente de hacerlo.

Al combinarse verbo y nombre o nombre y adjetivo, se forman derivados semánticos (Diccionario de Colocaciones del Español, s.f.) que caracterizan la lengua en determinados momentos históricos (Real Academia Española, s.f.), significando de forma composicional, es decir, como elemento combinado (Wikipedia, s.f.).

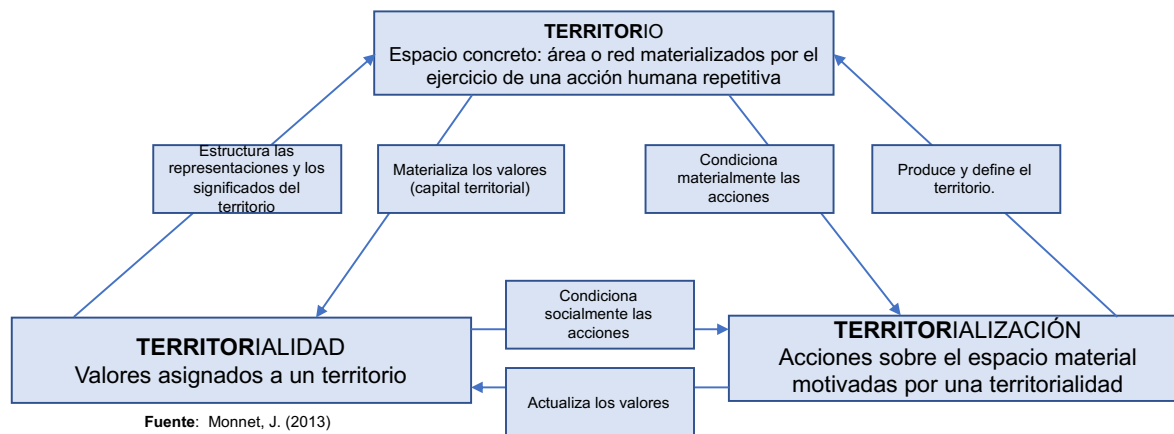
En principio, descubrir el territorio en la política pública de ordenamiento territorial contemporánea en nuestro país implica, además de interpretación y hermenéutica, identificar competencias y sus repartos, las cuales son la materialización de la acción estatal, y la causa de conflictos competenciales entre lo nacional central y la descentralización de las entidades territoriales en desarrollo de su autonomía (Saxtaella, 2018).

De igual manera, implica la construcción de mapas cognitivos que yuxtapongan en la normativa las nociones de territorio, territorialidad y territorializar, en temporalidad y lenguaje. Esta investigación lo procura en un determinado número de diagramas. Igualmente, se detallan en tablas las colocaciones o coapariciones en cuanto a

ritmos y tiempos, de tal manera que su abordaje se haga desde distintos planos, permitiendo robustecer la comprensión del fenómeno estudiado.

El alcance del primer objetivo específico supone también ir más allá de la enumeración de las partes independientes que componen el territorio. Es revelar nexos esenciales que forman palabras, entretrejo que es más que la suma simple de sus partes. Es entender el todo, no solo por la suma de sus partes, sino entenderlo por el todo y más, es decir, por lo complejo en su complejidad, reflexionándolo como sistema lenguaje territorial-normativa. En este trabajo, se propone un modelo para afrontar el problema mediante la transdeterminación entre territorio, territorialidad y territorializar.

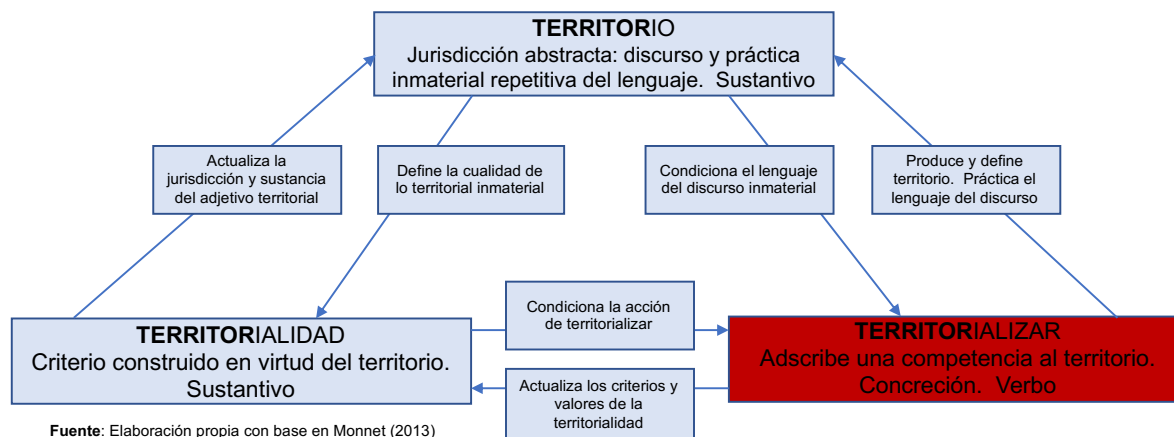
Por ejemplo, Monnet (2013) establece la relación entre esos elementos en el espacio concreto (área o red), por medio de un sistema socioterritorial: territorio, territorialidad y territorialización se *interdeterminan* mutuamente. *Ínter* es un prefijo que significa “entre” o “en medio”, es decir que territorio es *entre* o *en medio* de, territorialidad y territorialización. La territorialidad se encuentra vinculada con los valores, en tanto la territorialización, con las acciones. Ambos materializan un espacio concreto, ya sea área o red que constituye territorio, materializando el ejercicio de una acción humana. El territorio plasma así los valores (capital territorial) formando territorialidad, y esta última estructura las representaciones y significados del territorio. El territorio condiciona materialmente las acciones mediante la territorialización, produciendo y definiendo el territorio. La territorialización también actualiza los valores de la territorialidad que, a su vez, condiciona socialmente las acciones de territorialización en una especie de bucle (figura 2).



## Figura 2. El sistema socioterritorial: interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización

Fuente: Monnet (2013).

Por su parte, el acto de territorializar involucra otra relación. Desde el significado de las palabras, ello significa adscribir una competencia al territorio. Tomando como referente teórico, conceptual y metodológico el sistema socioterritorial de Monnet (2013), es posible señalar que entre territorio, territorialidad y territorializar también se produce un sistema de relaciones, pero en el espacio del lenguaje. El territorio como jurisdicción abstracta en discurso y práctica inmaterial repetitiva define la cualidad de lo territorial constituyendo territorialidad. Este criterio, construido en virtud del territorio, actualiza la jurisdicción y la sustancia del adjetivo territorial. Al territorializar, se adscribe una competencia al territorio, produciéndolo y definiéndolo. El territorio, a su vez, condiciona el lenguaje del discurso inmaterial. Territorializar también actualiza los criterios y valores de la territorialidad, la cual, a su vez, condiciona la acción de territorializar, constituyendo en conjunto un bucle de *transdeterminación* entre territorio, territorialidad y territorializar (figura 3). El prefijo *trans* significa “a través de”, por lo que en el espacio del lenguaje inmaterial el territorio se da *a través de* su territorialidad y del acto de territorializar (tabla 1).



## Figura 3. Sistema lenguaje territorial-normativa: transdeterminación entre territorio, territorialidad y territorializar

Fuente: elaboración propia.

A continuación, utilizando igual herramienta metodológica, mediante acopio de distintos dispositivos-planes normativos legales a escala local e intermedia, en el

espacio abstracto del lenguaje y en el mismo tiempo acotado, se contrasta en campo con el análisis crítico del discurso la manera en que se incorpora y objetiva la política pública de ordenamiento territorial por parte de sus autores-actores, a fin de entender la relación discursiva de la territorialidad en la construcción de territorio, a ese nivel.

El ordenamiento territorial en nuestro país es parte del campo político, y es un problema que, desde dicho campo, implica otras valoraciones distintas a la de ciudadanía y sus problemas reales (Hernández, [2001] 2013). El campo político (Bordieu, 1990) no es evidente (pues así como plantea explícitamente, también oculta o encubre), y de él hace parte y emerge la política pública de ordenamiento territorial. El alcance del objetivo es reconocer cómo la política pública nacional determina la local e intermedia y de qué forma lo hace.

En ese sentido, la complejidad de este objetivo implica la construcción de otros mapas cognitivos. De esta manera, se yuxtaponen los dispositivos-planes, a fin de contrastar la información recolectada a nivel local e intermedio en torno a las nociones de territorio, territorialidad y territorializar, en colocación o coaparición, a través de más diagramas.

Después, se explica en terreno la territorialización del corredor universitario como unidad USEA, proceso paralelo a la construcción de la política pública de ordenamiento territorial nacional y su objetivación a escala local e intermedia. Con ensamble en terreno, se referencia la producción del corredor universitario o la forma en que se originó asociado con aquellas directrices, sin establecer una relación causal inmediata de efecto y producto o como unión de ellas en terreno.

Alrededor de las prácticas concretas en el espacio material, se cartografían procesos históricos y cronológicos organizados y relatados en detalle. Metodológicamente, se usa la temporalidad definida en los objetivos específicos primero y segundo, yuxtaponiendo y reconociendo etapas diferenciadas por acciones específicas en terreno.

La territorialización temporal del corredor universitario se presenta así: proceso de formación, entre los años sesenta, setenta y ochenta; proceso socioespacial de urbanización, en las décadas 1991-2000 y 2001-2010; y proceso socioespacial de

metropolización, cuando la complejidad se transformó, entre los años 2011-2020. Todos en conjunto constituyeron la metrópolis existente, proceso socioespacial alrededor del cual se teoriza (Moura, 2014, 2016).

La anterior información entraña la construcción de mapas cartográficos que muestren en el espacio todos los fenómenos registrados. En este trabajo, como se explicó anteriormente, a partir de nodos, mojones y sendas, se muestra el ensamble temporal descrito mediante el uso de sistemas de información geográfica (SIG). Los datos obtenidos también se disponen en tablas, a fin de facilitar su reconocimiento. El resultado son seis mapas, uno de los cuales, en abstracto, propone una manera distinta y quizá inédita de reconocer el corredor universitario mediante la espacialización del poder desde los años sesenta hasta el presente.

Finalmente, el alcance último del objetivo general como complemento de todos los específicos incluye mapear la territorialidad y la territorialización de los planes nacionales de desarrollo desde la década de los sesenta hasta 2018. A través de otro método, se enlaza y cruza la anterior información con los distintos enfoques del ordenamiento territorial, y algunas de las leyes acopiadas para el primer objetivo. Un mapa cognitivo compuesto por tres diagramas modela la información.

Así mismo, en un intento por graficar y ubicar con el máximo nivel de abstracción los actuales rasgos corporativistas en relativa armonía y coherencia con la organización político-administrativa del territorio y la organización político-administrativa del Estado en el territorio, se propone y construye la figura que los envuelve, asociada también al sistema lenguaje territorial-normativa.

Caracterizar y tipificar los atributos corporativos en la política pública de ordenamiento territorial contemporáneo en el país, además de todo el marco teórico y conceptual que ello supone, requiere para su valoración en esta investigación cumplimentar los pasos considerados aquí.

**1.6. Hipótesis. Política pública de ordenamiento territorial en Colombia subsecuente a las prácticas de un Estado corporativista cuyo discurso se materializó a través del proceso socioespacial producido en el corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia en el marco de las metrópolis formadas en el país**

Beuf sugiere que “Ordenar es ante todo construir territorios, el mismo ordenamiento participa de los procesos de construcción territorial que no le son preexistentes” (2017, p. 13), mientras que Cuervo observa que el ordenamiento territorial, como medio para alcanzar el desarrollo, incluye implicaciones de tipo epistemológico-cognitivo, ético y político. Según él, el ámbito de lo político sirve para “establecer las formas de acción más legítimas y eficaces, ya sean estas propuestas desde el Estado o a partir del mercado” (2006, p. 7).

Cataia (2017) apunta, por su parte, que el Estado y las grandes empresas, como agentes hegemónicos, son los únicos capaces de utilizar la totalidad del territorio para la ejecución de su política: “en la perspectiva del Estado, el uso del territorio radica en el poder de crear regulaciones (normas y leyes) que puedan ‘durar’ en el tiempo y, de esa forma, servir como instrumento de dominación social” (2017, p. 29). De hecho, al cuestionarse sobre su propósito, observa lo siguiente:

¿Cuál es la finalidad de una política de ordenamiento del territorio? Hacer política es buscar alterar los rumbos de la historia; hacer política territorial significa usar el territorio como atributo de poder para condicionar los rumbos de la historia. (p. 24)

En Colombia, la normativa jurídica nacional construida alrededor del ordenamiento territorial político-administrativo parece dirigida a unos intereses específicos. En el Estado corporativista (Klein, 2008, citado por Cataia, 2017), se imbrican de tal manera los intereses asociados, que no es posible distinguir entre las expectativas corporativas (Schmitter, 1985) y su organización, y el Estado social de derecho (Heller, 2017), que, en teoría, debe prevalecer según los preceptos constitucionales del país.

Alfonso (2018) ya detectó arreglos neocorporativistas en la política habitacional a través de los macroproyectos de vivienda de interés social nacional, pactos que reflejaron una gestión territorial y una toma de decisiones encaminadas a resolver problemas gremiales específicos, asociados a la crisis económica mundial, definidos desde criterios nacionales centralistas.

A nivel local, Mertins (2007) también identificó cómo, desde finales de los ochenta, sectores privados introdujeron el interés por valorizar sus áreas prediales, incidiendo directamente en el ordenamiento territorial de Barranquilla y Puerto Colombia, corporatizándolo desde entonces.



La Constitución Política de 1991, en el título I, “De los principios fundamentales”, artículo 1º, establece:

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

Las leyes, como acto e institución políticos, procuran generar igualdad (Arendt, 2016), sin embargo, la encapsulación de la política pública (Schmitter, 1970) materializa algo distinto. En Colombia, el ordenamiento territorial contenido en los planes de ordenamiento territorial (POT) y en los planes de desarrollo (PD) subyace a la visión que se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo (PDN), coordinado desde el centro y a partir de las lógicas, visiones e intereses de los grandes capitales y grupos corporativos, opuestos a otros raciocinios y demandas locales o regionales. Es un tipo de ordenamiento corporativo desde el lenguaje.

La hipótesis que guía esta investigación sugiere que, en Colombia, la política pública de ordenamiento territorial es subsecuente a las prácticas de un Estado corporativista, cuyo discurso se materializó a través del proceso socioespacial producido en el corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia, en el marco de las metrópolis formadas en el país (Pereira, 1999; Ortega, 1997; Panitch, 1988; Solé, 1984; Alfonso, 2018). La legislación privilegia visiones reducidas y centralistas de territorio como valor de mercado, acciones que, en palabras de Solé, son “recurrentes y progresivamente constitutivas de las relaciones sociales entre actores principales en las sociedades avanzadas” (1984, p. 25).

Los planes de desarrollo nacional, desde finales de la década de los sesenta, construyeron un territorio político-administrativo acorde con la visión que se asumía en el Gobierno de turno y a escala Nación. Así se regionalizó el país y ordenó el territorio, sin ningún otro insumo que lo funcional.

El discurso fue institucionalizado con una LOOT —de 2011— que, en realidad, parece subsumida por la LOPD —de 1994—. Ello, según Espinosa (2017), se evidenció especialmente cuando se traslaparon la LOOT y el plan de desarrollo del Gobierno en ejercicio durante 2010-2014, pero también, como lo demostraremos en esta investigación, en todos los planes que le precedieron y continuaron.

## **CAPÍTULO II. POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN. HERMENÉUTICA Y ANÁLISIS DEL DISCURSO JURÍDICO**

### **Introducción. El territorio evidente y aquel refundido**

Con base en la Constitución Política de 1991, en el presente capítulo se descubre la política pública de ordenamiento territorial nacional en relación con las entidades territoriales municipio, distrito, departamento y la figura administrativa del área metropolitana. No se trata de describir la política pública: teniendo en cuenta lo esbozado en el capítulo anterior, el propósito es identificar la territorialidad existente en la norma que desarrolla el discurso de manera temporal, a partir de su rasgo génesis: la raíz *territor*: hallar y seguir su pista para relacionar también de manera directa el territorio, lo territorial, el territorializar y la territorialización; distinguir así, en el tiempo, el territorio que se reconoce y aquel que se oculta, en tanto proceso inmaterial que permite, además, entender la relación territorio-ordenamiento territorial-política pública de ordenamiento territorial.

En la Constitución Política de 1991, el territorio se reconoce de distintas maneras: nacional, indígena, municipal, distrital, municipal o distrital, colombiano, continental, de la República, fronterizo, extranjero, aduanero y objeto. A partir de esta categorización, otras leyes, de forma textual, secuencial y temporal, lo representan en sus títulos, capítulos, partes o articulados (ver anexos, mapa cognitivo 1).

Por otra parte, leyes anteriores a la Constitución de 1991, y aún vigentes, tratan la cuestión del territorio: este aparece en el Decreto 1222 de 1986 (régimen departamental), y en las leyes 52 de 1990 (estructura orgánica Ministerio de Gobierno) y 21 de 1991 (convenio pueblos indígenas y tribales). En el mencionado decreto, se hace referencia al territorio nacional, en tanto la Ley 52 hace referencia a los territorios indígena y colombiano. En la Ley 21, el territorio tiene un sinónimo: tierra.

Después de la promulgación de la Carta de 1991, el territorio aparece en las leyes 99 de 1993 (sistema nacional ambiental), 136 de 1994 (organización y funcionamiento de municipios), 142 de 1994 (servicios públicos), 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), 191 de 1995 (zonas de frontera), 388 de 1997 (que modifica las leyes 9ª de 1997 y 3ª de 1991) y 550 de 1999 (reactivación

empresarial y reestructuración entes territoriales). La Ley 99 hace referencia a los territorios nacional, indígena, continental y objeto, la Ley 136 precisa el territorio municipal y la Ley 142 aborda los territorios nacional e indígena. El territorio indígena también es tratado en las leyes 152 y 191; en esta última, se destaca a la par con el territorio nacional, y en aquella el territorio tiene un sinónimo más: sector. Los territorios municipal y municipal y/o distrital son abordados en la Ley 388, y el territorio nacional se evidencia en la Ley 550.

El territorio también aflora en dos leyes, de los años 2001 y 2010, a saber: la 715 de 2001 (recursos y competencias en educación y salud) y la 902 de 2004 (adición de artículos a la Ley 388 de 1997). En la primera, se destaca el territorio nacional y departamental, referenciándose igualmente “el territorio del municipio” (artículo 76). En la segunda ley, se hace mención del territorio municipal.

Entre los años 2011 y 2020, el territorio es aludido en cinco leyes: 1454 de 2011 (orgánica de ordenamiento territorial), 1551 de 2012 (organización y funcionamiento de municipios), 1617 de 2013 (régimen distritos especiales), 1625 de 2013 (régimen áreas metropolitanas, que deroga la 128 de 1994) y 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía). En la primera, se hace referencia directa al territorio distrital y colombiano. Al establecerse las competencias del departamento, también se hace mención de “su territorio” (artículo 29º). En la segunda, se evidencia el territorio municipal y en la tercera, el distrital. Aunque no era visible en la Ley 128, el territorio metropolitano sí aparece en la 1625, en tanto el territorio nacional, el colombiano y el aduanero están de manifiestos en la Ley 1801.

Los artículos, conjunciones, verbos, apelativos y posesivos relativos al territorio usados en estas normas han sido: *del, respectivo(s), el, su, los, cuyo(s), segregar o agregar, sus, comparten, en, entidad, colocado, determinado(s), limiten, o, de, al, a, un, este, para, cada, sobre, y, por, dicho.*

En resumen, en la muestra normativa comprendida entre 1986 y 2020, el territorio se reconoce, representa y redistribuye (Fraser, 2008) de 43 formas distintas, en 34 leyes y 374 artículos, aproximadamente (ver anexos, mapa cognitivo 2).

De esta manera, el *territorio nacional* aparece en ocho leyes. En treinta y siete artículos se hace referencia a él. Antes de la aprobación de la Constitución Política

de 1991, el territorio nacional se nombró en una ocasión. Entre 1991 y 2000, este surge en 21 artículos. En dos artículos figura el territorio nacional en la década de 2001-2010, y durante la de 2011-2020, en trece oportunidades en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de policía).

El *territorio indígena*, a su vez, asoma en seis leyes y se referencia en doce artículos. En uno de estos antes de la Constitución de 1991, y en once entre 1991 y 2000. En las décadas de 2001-2010 y de 2011-2020, el territorio indígena no se nombró.

Por su parte, el *territorio colombiano* aparece en cuatro leyes y seis artículos. De estos, en uno antes de la Constitución de 1991 y en otro entre 1991 y 2000. Cuatro veces se referenció entre 2011 y 2020, mientras que durante los años 2001 a 2010 no afloró en ningún artículo.

De la misma forma, antes de la Constitución de 1991, el *territorio municipal* no fue mencionado en la normativa. Aparecerá después en cinco leyes y 11 artículos, nueve entre 1991 y 2000, y en los periodos 2001-2010 y 2011-2020 emergió en un artículo, respectivamente.

Al mismo tiempo, el *territorio distrital* aparece en tres leyes y once artículos: diez de estos promulgados entre los años 2011 y 2020, básicamente con la Ley 1617 de 2013. Las demás menciones tienen lugar en la Constitución de 1991. Ni antes de aprobarse la Carta ni durante la década del 2001-2010 el territorio distrital fue referenciado.

En cambio, el *territorio municipal y/o distrital* aparece en una ley, la 388 de 1997, en la que se referencia en seis artículos. Ni antes de la Constitución de 1991, ni en la propia Carta, ni durante las décadas de 2001-2010 y 2011-2020, se nombra el territorio de esta forma, es decir, en conjunto. Por otro lado, el territorio departamental aparece referenciado en un artículo de la Ley 715 de 2001.

En resumen, en ocho ocasiones se aprobaron leyes que mencionaban el territorio nacional: Decreto 1222 de 1986, Constitución de 1991 y leyes 99 de 1993, 142 de 1994, 191 de 1995, 550 de 1999, 715 de 2001 y 1801 de 2016. Así mismo, el territorio indígena se referenció en seis leyes: Ley 52 de 1990, Constitución de 1991 y leyes 99 de 1993, 142 de 1994, 152 de 1994 y 191 de 1995. Por su parte, se nombró el territorio municipal en cinco leyes: Constitución de 1991 y leyes 136 de

1994, 388 de 1997, 902 de 2004 y 1551 de 2012. Y en tres ocasiones fue mencionado el territorio distrital: Constitución de 1991 y leyes 1454 de 2011 y 1617 de 2013. Como se identificó con anterioridad, en conjunto, el territorio municipal y/o distrital solo aparece en la Ley 388 de 1997.

Por su parte el territorio departamental y el territorio metropolitano aparecen cada uno en una sola ley: 715 de 2001 y 1625 de 2013, respectivamente. Sin embargo, en el primer caso, con el decreto 1222 de 1986, pese a tratar su régimen, el territorio departamental no se visibiliza en el texto, aunque en la actualidad se sigue desarrollando sobre esa base, que permanece desde la Constitución de 1886. En el caso del territorio metropolitano, como se explicó, se aprobaron dos leyes sobre áreas metropolitanas, y en aquella que se derogó (Ley 128 de 1994), el territorio se refundió.

En realidad, como hemos mostrado aquí al seguir el hilo conductor que lo reconoce, representa y redistribuye desde la Constitución de 1991 (Manrique, 1990, Legis, 2019), el rastreo temporal del concepto de territorio nos dirigió a otras leyes que lo evidencian, aun cuando también permitió descubrir otras leyes que lo ocultan. El territorio no es visible en ciertas leyes, pese a su clara presencia en la materia que regulan. Es el caso de la Ley 9ª de 1989 (planes de desarrollo municipal), la Ley 44 de 1991 (catastro propiedad raíz), la Ley 2ª de 1991 (que modifica la Ley 9ª de 1989), el Acto Legislativo 1º de 1993 (que erige en distrito a Barranquilla), la Ley 507 de 1999 (que modifica la Ley 388 de 1997), la Ley 810 de 2003 (que modifica la Ley 388 de 1997), la Ley 819 de 2003 (presupuesto transparencia fiscal), la Ley 1176 de 2007 (que desarrolla los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991) y la Ley 1995 de 2019 (normas catastrales e impuestos a la propiedad raíz).

En síntesis, 34 leyes en total se acumulan, siete anteriores a la Constitución de 1991 que aún están vigentes, 14 —incluida la Constitución— entre los años 1991 y 2000, seis entre los años 2001 y 2010, y siete entre los años 2011 y 2020. En ellas, el territorio —nacional, municipal, distrital, departamental y metropolitano— se reconoce en 67 artículos.

## **2.1. El concepto de territorio**

Todo concepto, según lo señala Haesbaert (2014), posee una naturaleza política. Como en cualquier campo del saber, los conceptos se sumergen en relaciones de poder y se sitúan en contextos geográficos, sociales e históricos concretos, a través de las ideas de sus sujetos-autores. Haesbaert reconoce tres modalidades, —necesarias y no excluyentes entre sí— en la construcción de conceptos o categorías: perspectiva analítica, perspectiva práctica y perspectiva normativa. La primera es el instrumento del investigador en su proceso, en tanto la segunda tiene que ver con la cotidianidad, el sentido común y el discurso ordinario. Finalmente, como sucede con aquellos conceptos utilizados desde el Estado, en la perspectiva normativa se tiene el objetivo de indicar un camino de manera más propositiva y menos analítica. Haesbaert anota, sin embargo, el carácter relacional de las tres perspectivas.

Para Nates, “Las categorías y clasificaciones como concepto no son una distinción de valor sino una diferenciación práctica que nos sirve precisamente para poder *ver la misma cosa con un mayor número de ojos*” (destacado en original) (2011, p.3). La autora sugiere que cuando se aborda una categoría, se hace referencia a su condición, clase, calidad y cualidad (cosa, objeto, hecho). La clasificación, por su parte, designa su codificación, sistematización, ordenamiento, programación y tipificación (simbolización, discurso).

Apunta Nates que, en el contexto de la experiencia (disposición), la dimensión temporal resulta sugerente para señalar los ritmos y los tiempos. Los primeros, en relación con la regularidad, y los segundos, con los lapsos del acontecer en calidad y cantidad. Aunque el papel de los tiempos es trascendental, lo que verdaderamente determina la experiencia es la oportunidad e intensidad de la práctica que la consolida. Sostiene además que denominar, a través de la acción de describir e interpretar, constituye en sí no solo un acto del lenguaje, sino una postura política. En efecto, tal como lo sugiere Massey, “Desplegar conceptualizaciones implícitas [...] es una maniobra completamente política” (2008, p. 32).

En *Verdad y método*, Gadamer (1998) sostiene que estamos hechos de palabras, y que las palabras construyen lenguaje. Así, más allá de una cuestión ontológica —del lenguaje depende que tengamos conceptos y de ellos deriva que tengamos

lenguaje—, debemos recordar que todo en el lenguaje es relación (Grijelmo, 2017). Existen conceptos que atraen palabras, formando colocaciones o coapariciones que, incluso, pierden significado cuando funcionan de manera aislada, y que se llenan de sentido cuando actúan en conjunto. Según el *Diccionario de colocaciones del español* (s.f.), estas son combinaciones de verbo y nombre o nombre y adjetivo que forman derivados semánticos.

De las coapariciones también trata el *Diccionario* de la Real Academia Española (RAE). En el Corpus del Español del Siglo XXI (Real Academia Española, s.f.), por su parte, se referencia el conjunto de textos, formas y construcciones a partir de sus usos reales, caracterizando la lengua en determinados momentos de la historia. Por otra parte, en la enciclopedia electrónica Wikipedia se anota que las colocaciones “Se diferencian de las unidades fraseológicas en que responden a pautas de formación gramaticales y su significado es composicional, esto es, se deduce de los significados de los elementos combinados” (Wikipedia, s.f.). Entonces, para el debate de los antecedentes teóricos, de lo que se trata en principio es de poner de presente que a los conceptos no se les puede disociar de su relación discursiva e interpretativa, pero tampoco de las diadas o duplas que conforman.

## **2.2. El territorio en Colombia**

El territorio, desde el instante en que se nombra, constituye una pluralidad de concepciones y representaciones. Esta situación genera conflicto y contradicción entre grupos sociales (Beuf y Rincón, 2017). Sin embargo, en dicha tensión se configuran las relaciones de poder: “El territorio tiene un nacimiento, un desarrollo, y a veces puede entrar en crisis o desaparecer. El territorio nacional no es solo el contenedor geográfico, sino un creador del orden político moderno” (Beuf, 2017, p. 11). Raffestin, en esa dirección, sugiere:

La producción del territorio se encuentra ligada de manera indefectible a las relaciones de poder. El poder constituye el marco de todas las relaciones sociales incluyendo las territoriales: es imposible mantener una relación que no sea marcada por el territorio. (2011, p. 142)

Sosa (2012, p. 72), por otra parte, señala que lo político “se refiere al ámbito en donde se desarrolla la capacidad de decidir”, y el territorio es el resultado de las relaciones de poder que lo configuran. El territorio es siempre ocupado: “los actores lo representan, se lo apropian y lo reproducen como escenario, proceso y producto.

Así, los territorios [son] colonizados, indígenas, ladinos, afros, ‘pobres’, selváticos, industriales, agrícolas, urbanos y rurales, centrales y periféricos, incluidos y excluidos, etc. [...]”. En ese sentido, Arendt sostiene que “el pensamiento político se basa esencialmente en la capacidad de juzgar” (2016, p. 53), según esto, el territorio también adquiere valor político en la medida que se constituye en soporte para el desarrollo de lo político y la política. Monnet (2013, p. 138), al respecto, señala que “el paradigma occidental moderno del territorio, hizo de este un área donde se ejerce una competencia (ya sea como propietario privado o autoridad político-administrativa, entre otras)”, y Giménez (2000, p. 24) lo entiende como “circunscripción político-administrativa”.

Pensar el territorio contemporáneo en nuestro país, en el contexto de las competencias y su reparto, resulta fundamental. En la Ley 1454 de 2011, sobre normas orgánicas de ordenamiento territorial, las competencias se definen como “la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales” (artículo 26°).

Para Saxtaella (2018), al tratarse de un mismo ámbito de actuación donde convergen intereses en lo nacional, departamental, metropolitano, distrital, municipal y en lo tocante a las autoridades ambientales, abundan en él los conflictos competenciales. Este autor sostiene que nunca como en la actualidad coexistió tanto celo por la defensa y el ejercicio de las competencias constitucionales atribuidas. Lo cierto es que, desde la Constitución de 1886, en Colombia ya existían territorios nacionales. Según se desprende de la *Gaceta Constitucional* (n.º 42 de 1991, p. 4), esa colocación o coaparición era utilizada “para referirse a las regiones de menor desarrollo, consideradas estas como 175 áreas de territorios cedidos por los Estados soberanos al Gobierno central”. Así, el territorio, en el pasado, desde el lenguaje y el discurso, empezaba a juzgarse y cimentarse de manera descriptiva y valorativa.

Por el contrario, en la actualidad el territorio se transforma, según se desprende de la muestra elaborada con las 34 leyes señaladas con anterioridad. Recordemos que existen dos maneras de concebir el territorio: como el que se construye a partir de



las prácticas y como aquel producido desde el discurso. Según Monnet (2013, p. 138), el concepto de territorio “implica el reconocimiento de un bucle de interdeterminación entre conceptualización [discurso] y producción física del espacio [práctica]”, pero también, como sostiene Harvey (1990, p. 252), trata de la cuestión temporal: “las prácticas y los ‘discursos’ espaciales y temporales establecidos se ‘agotan’ y ‘alteran’ en la acción social”.

Haesbaert (2007, 2013) apunta que el territorio siempre está vinculado al poder y al control de procesos sociales en el espacio. Al privilegiarse la dimensión político-jurídica, según este autor, salen a relucir concepciones como el Estado nación, fronteras políticas y límites político-administrativos. Así, el espacio se delimita y controla a través del poder estatal y de relaciones de regulación y dominación política.

Para este geógrafo, en el marco del discurso simplificador de la globalización, todo espacio que se desterritorializa se reterritorializa en otro lugar, descubriendo así la dimensión relacional del poder que construye territorio:

En un sentido relacional, el poder no se considera como una capacidad o un objeto —como algo que se pueda tener—, sino como una relación de fuerzas aunque muy desigual. Lo que importa entonces son las prácticas y los efectos del poder [...] Por consiguiente, más que definir el poder o construir una teoría del poder, es importante analizar las prácticas del poder, cómo el poder se desarrolla concretamente en nuestro caso produciendo el espacio [...]. (p. 26)

Para Sosa, la dimensión política del territorio “se refiere al ejercicio del poder que se traduce en constantes y complejos procesos y dinámicas de lucha por la posesión y control del territorio que, a su vez, se convierten en apropiaciones, construcciones y transformaciones territoriales” (2012, p. 71).

### **2.3. El territorio nacional**

En Colombia, el territorio producido desde el lenguaje del discurso de la ley —en las tres leyes referenciadas anteriores a la Constitución de 1991 y aún vigentes— trata inicialmente sobre división general y límites en departamentos. En realidad, tal como lo sugiere Raffestin, discutir sobre territorio “es referirse implícitamente a la noción de límite, la cual expresa la relación que mantiene un grupo con una porción del

espacio, aun si no siempre se hace explícita. La acción de dicho grupo genera inmediatamente la delimitación” (2011, p. 108).

En el Decreto 1222 de 1986, sobre el régimen departamental, se especifica que, aparte de la división general del territorio, habrá otras (no necesariamente coincidentes), a efectos de prestar los servicios públicos: divisiones en relación con lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social (artículo 4°).

En principio, la Ley 52 de 1990 hace referencia al territorio colombiano en el contexto de los derechos, libertades y garantías de todos los habitantes, función por la que debe velar el Ministerio de Gobierno (artículo 3°). Del mismo modo, existe, dentro de la estructura de este ministerio, una Dirección General de Asuntos Indígenas, entre cuyas funciones está, “velar por la integridad de los territorios indígenas, y promover la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos” (artículo 17, literal f).

En la Ley 21 de 1991 —que aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)—, el territorio está vinculado con la protección y preservación del medio ambiente; es entendido como sinónimo de tierra. Los recursos naturales existentes en él deberán protegerse especialmente y, en los casos en que el Estado sea propietario o tenga derechos sobre aquellos, los pueblos deberán ser consultados para determinar que sus intereses no sean perjudicados (artículo 15°). Estos pueblos, vinculados con el territorio que se construye a través de las prácticas, no podrán ser trasladados de las tierras que ocupan sin su consentimiento, y si esto sucede, tendrán el derecho, siempre que sea posible, de regresar a ellas (artículo 16°).

Después de aprobada la Constitución de 1991, y hasta el año 2000, el territorio siguió su transformación en el lenguaje discursivo. Primero, en la Constitución Política de 1991, el territorio nacional, en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, aparece vinculado al derecho de todo colombiano a circular libremente en él (artículo 24°). En el territorio nacional queda prohibida la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos, lo mismo que la fabricación,

importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (artículo 81), lo anterior en el paraguas de los derechos colectivos y del ambiente.

En el título IV, que versa sobre la participación democrática y de los partidos políticos, el territorio nacional es el escenario para reconocer personería jurídica a movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, situación que se acciona con las elecciones de Cámara de Representantes y Senado. Es el Consejo Nacional Electoral quién reconocerá dicha personería (artículo 108).

Por otro lado, los ciudadanos colombianos residentes en el exterior erigirán una circunscripción internacional para la Cámara de Representantes con aquellos votos depositados fuera del territorio nacional (artículo 176°). De igual forma, la integridad del territorio nacional es la finalidad primordial de las fuerzas militares (artículo 217°) y, en relación con el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, el Consejo de Estado, como cuerpo supremo consultivo del Gobierno, debe ser oído (artículo 237°), lo anterior en el marco del título VII (“De la rama judicial”, capítulo 3, “De la jurisdicción contencioso administrativa”).

Al mismo tiempo, se establece que, en el territorio nacional, “El fiscal general y sus delegados tienen competencia” (artículo 250). En el título X, sobre los organismos de control, se establece que, para orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional, está el Defensor del Pueblo (artículo 282). En relación con la finalidad social del Estado, la Constitución Política de 1991 establece que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos “a todos los habitantes del territorio nacional” (artículo 365).

Por otra parte —dando inicio al desarrollo legislativo de las directrices constitucionales de 1991—, en la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el Sistema Nacional Ambiental, se establece como función del ministerio regular, en todo el territorio nacional, las contaminaciones geosféricas, hídricas, del paisaje, sonoras y atmosféricas (artículo 5°). También se instituye el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), al que se le encarga “establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de la planificación y el ordenamiento del territorio” (artículo 17°).

Para asumir la investigación de los recursos naturales, el medio ambiente y los ecosistemas costeros y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional, se erige el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar) (artículo 18°). Posteriormente, para realizar investigaciones sobre los recursos genéticos de la flora y fauna, y levantar y formar el inventario de la biodiversidad en el territorio nacional, se crea el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (artículo 19°), al tiempo que se crean y transforman las corporaciones autónomas regionales (CAR), para administrar el medio ambiente y los recursos naturales en todo el territorio nacional (artículo 33°).

Estas corporaciones autónomas rempazan al liquidado Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (Inderena), autoridad ambiental nacional entre 1968 y 1994, con funciones en todo el territorio nacional (artículo 98°). Lo anterior significó, en la práctica, descentralizar administrativamente el medio ambiente y los recursos naturales, para gestionarlos en un sistema jerárquico de fuentes (Perdomo, 2018). En efecto, el Fondo Nacional Ambiental (Fonam) se instaura como sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional (artículo 87°).

A continuación, en la Ley 142 de 1994, sobre el régimen de los servicios públicos domiciliarios, se hace referencia al territorio nacional en el contexto del servicio de telefonía básica conmutada entre localidades o “entre estas en conexión con el exterior” (artículo 14°).

En cambio, en la Ley 191 de 1995 —disposiciones sobre zonas de frontera—, el territorio nacional se menciona en el marco de la prohibición de producción, importación, comercialización, distribución, venta y consumo de gasolina automotor con plomo (artículo 10°, párrafo 1°). Del mismo modo, en el contexto del régimen económico, y en lo tocante a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, se establece que las importaciones realizadas allí deberán someterse a las normas y requisitos aplicados al resto del territorio nacional (artículo 23°). Seguidamente, en cuanto a la internación de vehículos, motocicletas y embarcaciones fluviales menores en dichas unidades especiales, para poder circular en el resto del territorio

nacional deberán seguir las disposiciones aduaneras del régimen de importación (artículo 24°).

Finalmente, en la Ley 550 de 1999 sobre reactivación empresarial y reestructuración de los entes territoriales, se establece que su ámbito de aplicación es toda empresa que opere permanentemente en el territorio nacional (artículo 1°).

En síntesis, entre 1991 y 2000, el territorio nacional gravitó entre ser escenario para promover derechos de circulación y prohibiciones (poder de control); espacio para el reconocimiento de movimientos políticos y grupos ciudadanos (poder político); contexto de competencia del Fiscal General y sus delegados (poder judicial); marco para que el Ministerio del Medio Ambiente, sus institutos de investigación y corporaciones autónomas regionales, en uso de sus competencias, y entendidos ahora como sistema, lo regularan, establecieran, clasificaran, zonificaran, planificaran, ordenaran, encargaran, levantarán, formaran, administraran, autorizaran y manejaran (poder ejecutivo, centralismo-descentralización); y, nuevamente, el territorio nacional como lugar para prohibiciones (poder de control). Ahora bien, entre los 2001 y 2010, el territorio nacional y el centralismo se funden como concluyentes en el discurso. En la Ley 715 de 2001 sobre recursos y competencias en los servicios de educación y salud, se establece que la Nación determinará, de acuerdo a su criterio y diferentes tipologías, la distribución de los recursos para educación en todo el territorio nacional (artículo 16°). Del mismo modo, a la Nación corresponde la dirección del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional (artículo 42°).

En este orden de ideas, entre 2011 y 2020, en una única ley de las elegidas para la muestra se hizo evidente el territorio nacional. El Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 801 de 2016) menciona el territorio nacional en trece artículos. En principio, se especifica que el objeto de la ley es establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional (artículos 1° y 2°). En el marco de la definición de categorías jurídicas de convivencia, la de seguridad se determina para todas las personas en el territorio nacional (artículo 6°).

También se establecen los comportamientos contrarios a la ley (artículo 24°), los deberes (artículo 26°) y las relaciones de convivencia entre las personas, y entre

estas con las autoridades (artículo 35°), en el territorio nacional. Del mismo modo, se instituye que en el territorio nacional el control de insumos utilizados en la actividad minera será establecido por el Gobierno (artículo 107°).

Igualmente, en el territorio nacional se prohíben como espectáculo las peleas caninas (artículo 125°), así como la importación y crianza de caninos potencialmente peligrosos (artículo 132°). A renglón seguido, en el marco del espacio público y su definición, se establece que en el territorio nacional la satisfacción de las necesidades colectivas trascienden los límites de los intereses individuales de las personas (artículo 139). De la misma forma, al Presidente corresponde dirigir y coordinar las autoridades de policía y fuerza pública, para garantizar la convivencia en el territorio nacional (artículo 199°), en tanto que al Gobierno nacional compete la promoción de las disposiciones más relevantes del código (artículo 236°), cuyas normas rigen en todo el territorio nacional, prevaleciendo sobre cualquier reglamento de policía (artículo 238°).

En conclusión, en esta primera muestra temporal y normativa, el territorio nacional fue caracterizado como espacio de derechos y prohibiciones, escenario de reconocimientos, lugar para ejercer una competencia, y marco para determinar y asegurar la finalidad social del Estado (Constitución Política de 1991; Ley 142 de 1994; Ley 191 de 1995; Ley 715 de 2001). También como espacio para regular, establecer, encargar, levantar, formar, administrar, autorizar y manejar todo lo concerniente al medio ambiente y los recursos naturales —entendidos ahora como sistema—, al tenor de la Ley 99 de 1993. A partir del territorio nacional, se posibilitó la reactivación empresarial y la reestructuración de las entidades territoriales (Ley 550 de 1999), así como la definición de categorías jurídicas, controles y prevalencias que, incluso, lo sobreponen desde el punto de vista escalar (espacio público) y de necesidades individuales a colectivas (Ley 1801 de 2016).

#### **2.4. El territorio municipal y el territorio distrital**

De acuerdo con la muestra construida, el territorio municipal y el territorio distrital no fueron referenciados en aquellas leyes aprobadas antes de la Constitución de 1991 y aún vigentes; su aparición tiene lugar con la promulgación de la Carta Magna.

En el Acto Legislativo 1º de 1996, que modificó el artículo 300 de la Constitución, se instituyó que corresponde a las asambleas departamentales, a través de ordenanzas, crear y suprimir municipios, además de segregar y agregar territorios municipales. Posteriormente, en el contexto de la organización de Bogotá como distrito capital, se establece que el Concejo, a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades (artículo 322, modificado por el Acto Legislativo 1º de 2000, inciso 1º). Es de anotar que el Acto Legislativo 1º de 1993, que erigió a la ciudad de Barranquilla en distrito, no mencionó en su contenido el territorio municipal ni el territorio distrital. De igual forma, teniendo en cuenta la secuencia temporal, dichos territorios tampoco se mencionaron en la Ley 99 de 1993 (sistema nacional ambiental).

En la Ley 136 de 1994, sobre modernización de la organización y funcionamiento de municipios, el territorio municipal se menciona en el contexto de su división en comunas y corregimientos. También se referencia para la creación de juntas administradoras locales (JAL). En ambos casos, la iniciativa debe ser popular o provenir del alcalde o los concejales, a través de proyectos de acuerdo (artículo 71, párrafo 2º). De igual manera, el territorio municipal se señala en cuanto a la mano de obra no calificada, toda vez que esta, en caso de no encontrarse, podría ser contratada en territorios municipales vecinos (artículo 91º, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012). Finalmente, en el ámbito de las funciones del personero municipal, bajo la dirección del Procurador General de la Nación y con las orientaciones del Defensor del Pueblo, el territorio municipal se referencia como esfera de cooperación en el desarrollo de políticas (artículo 178).

El territorio municipal y el territorio distrital no se nombran en las leyes 142 de 1994 (régimen de servicios públicos), 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo) ni 191 de 1995 (zonas de fronteras).

En la Ley 388 de 1997 (que modifica las leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991), el territorio municipal se referencia en lo tocante a la acción urbanística, la participación democrática y la concertación que debe existir entre los diferentes sectores económicos y sociales para ordenarlo (artículo 4º). En la definición del concepto y

objeto del ordenamiento (artículos 5º y 6º), se hace referencia al territorio municipal y distrital.

Por su parte, el territorio municipal o distrital se designa en el contexto de la acción urbanística (decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas) como función pública de ordenamiento (artículo 8º).

Por otro lado, en relación con lo estipulado en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), se define el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal” (artículo 9º), plan al que se le sobreponen unas determinantes, como normas de superior jerarquía en sus ámbitos de competencia de ordenamiento del territorio municipal, a saber: ambientales y metropolitanas (artículo 10º).

El territorio municipal y distrital se vuelve a señalar en el contexto de la vigencia y revisión del plan de ordenamiento territorial (artículo 28º). Las revisiones deben seguir el mismo procedimiento previsto para la aprobación del plan, y sustentarse en indicadores sobre población urbana (cambios significativos), usos del suelo (ajustes o intensidad) o proyectos de impacto (transporte masivo, infraestructura, servicios públicos, renovación urbana y macroproyectos regionales o metropolitanos). Por su parte, el territorio distrital o municipal se vuelve a tornar evidente cuando se clasifica el suelo (capítulo IV). El suelo urbano se delimita así al perímetro de servicios públicos, en especial al sanitario, en territorio distrital o municipal (artículo 31º). Cuando se clasifica el suelo de expansión urbana, se hace referencia a aquella porción destinada en el territorio municipal para los programas de ejecución (artículo 32).

En otro sentido, para definir la participación en la plusvalía de las entidades públicas (capítulo IX), el territorio municipal o distrital se designa para valorar la calidad urbanística que da derecho a obtenerla (artículo 73º). Finalmente, el territorio municipal se señala en el contexto de la implementación en él de los instrumentos y mecanismos de ordenamiento emanados de la política nacional urbana del Plan Nacional de Desarrollo, en su papel planificador, coordinador y promotor (artículo 115).



Es de anotar que el territorio municipal y el territorio distrital, en la muestra construida, no se hicieron visibles en otras leyes durante el periodo 1991-2000, a saber: Ley 489 de 1998 (organización y funcionamiento de entidades del orden nacional), Ley 507 de 1999 (que modifica la Ley 388 de 1997), Ley 550 de 1999 (reactivación empresarial y reestructuración de entes territoriales), Ley 614 de 2000 (adición a la Ley 388 de 1997) y Ley 617 de 2000 (que reforma la Ley 136 de 1994, el Decreto 1222 de 1986 y el Decreto 1421 de 1991).

Después, durante el periodo comprendido entre 2001 y 2010, el territorio distrital no fue mencionado en las normas consultadas. Por su parte, el territorio municipal se señaló en una única ley: la 902 de 2004, que adiciona artículos a la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Urbano [LDU]), y que hace referencia al territorio municipal en el marco de la vigencia y revisión del POT (artículo 2º).

El territorio distrital retoma protagonismo entre los años 2011 y 2020. En la Ley 1454 de 2011 (normas orgánicas de ordenamiento territorial), en el capítulo III (sobre competencias en materia de ordenamiento), se especifica que a los distritos especiales compete dividir el territorio distrital en localidades. En el contenido del artículo 29, aunque no se menciona de manera concreta el territorio municipal, en relación con las competencias se presenta un orden secuencial, así: 1) Nación, 2) departamento, 3) distritos especiales y 4) municipio.

Más adelante, con la Ley 1551 de 2012 (que moderniza la organización y el funcionamiento de los municipios), el territorio municipal hace su última aparición temporal en la muestra elaborada. Alrededor de los requisitos para la creación de municipios (capítulo III), se listan una serie de condiciones para agregar (correlativa cercanía con la cabecera municipal vecina) o segregación (falta de identidad de los habitantes, excesiva distancia y dificultad de acceso a la cabecera municipal) territorios municipales (artículo 12º). Se reafirma que corresponde a las asambleas departamentales decidir si se autoriza o no la agregación o segregación del respectivo territorio municipal.

El territorio distrital se referencia en la Ley 1617 de 2013 (régimen de distritos especiales). En el contexto del Plan de Desarrollo Distrital (artículo 21), se hace énfasis en su concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental y en su

armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. En el párrafo del artículo en comento se reitera que, cuando el plan de desarrollo departamental incluya acciones o proyectos en el territorio distrital, “deben ser concertadas previamente con el alcalde distrital”. El territorio distrital se vuelve a señalar en lo relativo a los recursos turísticos y su declaratoria (capítulo IV), el estímulo al desarrollo de actividades turísticas (capítulo V), los bienes del patrimonio cultural (capítulo II), y su régimen fiscal (título VI).

En principio, se establece que cualquier actividad pública o privada alrededor de los bienes, conjuntos o zonas declarados como recursos turísticos (artículo 88º) estará sometida a los planes y programas adoptados para regular su uso, manejo y destinación en zonas o áreas del territorio distrital (artículo 87º). También se establecen los efectos o consecuencias de tal declaratoria (artículo 93º).

En relación con los estímulos al desarrollo de actividades turísticas y la extensión del régimen de zonas francas, se anota que el Gobierno nacional podrá extender beneficios compatibles al régimen de zonas francas industriales de servicios turísticos —incluso de manera transitoria—, en áreas o extensiones del territorio distrital (artículo 96º).

Por su parte, a propósito de los bienes del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de los distritos (artículo 97º), corresponde a los concejos distritales —por iniciativa del alcalde distrital y con concepto previo de la autoridad cultural—, declarar área(s) o zona(s) del territorio distrital parte integrante del patrimonio cultural (artículo 98º). En todo caso, alrededor de los bienes del patrimonio cultural, existen deberes a cargo de las autoridades distritales y la necesaria concertación de políticas con las autoridades nacionales alrededor de aquellos bienes que formen parte del patrimonio cultural de la Nación (artículo 102º).

Por último, desde el punto de vista fiscal, la condición de distrito permite a estos solicitar que les sean invertidos preferencialmente aquellos impuestos, tasas y contribuciones departamentales recaudados en el territorio distrital (artículo 122º).

En contraste, durante el periodo 2011 y 2020, el territorio municipal y el territorio distrital no fueron perceptibles en las siguientes leyes acopiadas para la muestra: Ley 1447 de 2011 (que desarrolla el artículo 290 de la Constitución, sobre el examen

periódico de los límites de las entidades territoriales y la publicación del mapa oficial de la República), Ley 1625 de 2013 (régimen de áreas metropolitanas, que derogó la Ley Orgánica 128 de 1994), Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía) y ley 1995 de 2019 (normas catastrales e impuestos a la propiedad raíz).

En conclusión, tanto el territorio municipal como el territorio distrital gravitaron, en las 34 leyes acumuladas entre 1986 y lo corrido de 2020, de la siguiente manera: en principio, no fueron evidentes antes de la Constitución de 1991, sin embargo, una vez aprobada la Carta Magna, y con su posterior desarrollo normativo y legislativo, el territorio municipal apareció como el espacio que, a través de ordenanzas departamentales, permite crear, suprimir, segregar y agregar territorios municipales (Acto Legislativo 1º de 1996). Por otro lado, el territorio distrital surge en el contexto de su organización, que le llevará a dividirse en localidades (Constitución de 1991, artículo 322, modificado por el Acto Legislativo 1º de 2000). A continuación, se establece que, para su organización, el territorio municipal debe dividirse en comunas y corregimientos, y se nomina como esfera de cooperación en el desarrollo de políticas (Ley 136 de 1994). De igual manera, al tenor de la Ley 388 de 1997, el territorio municipal se referencia para llevar a cabo en él la acción urbanística, la participación democrática y la concertación para ordenar sus diferentes sectores. Así, los territorios municipal y distrital se tornan relevantes para la definición del concepto y objeto del ordenamiento del territorio, ordenamiento al que, a propósito, subyacen determinantes (ambientales y metropolitanos) en la figura de normas de superior jerarquía en sus ámbitos de competencia. Precisamente, el proceso de ordenamiento se desarrolla en el marco de un plan cuyas revisiones periódicas deben sustentarse en indicadores de corte urbano (artículo 28º). Los territorios municipal y distrital son también principales para clasificar el suelo y valorar la plusvalía de las entidades públicas alrededor de la calidad urbanística alcanzada (artículo 73º). El territorio municipal es también el espacio para implementar los instrumentos y mecanismos de la política nacional urbana del Plan Nacional de Desarrollo, dispositivo que, en sí, constituye otro determinante del ordenamiento.

Más adelante, entre 2001 y 2010, el territorio distrital no se hizo evidente, en tanto que el territorio municipal se referenció en el marco de la vigencia y revisión del POT en el contexto de la Ley 902 de 2004, que adicionó artículos a la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Urbano [LDU]).

En este orden de ideas, entre 2011 y 2020, el territorio distrital retoma protagonismo a la luz de las normas orgánicas de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), en relación con las competencias que en materia de ordenamiento del territorio les concierne a los distritos especiales (dividir el territorio en localidades). Es de anotar que, en cuanto a las competencias establecidas en esta ley orgánica, se establece un orden secuencial, así: Nación, departamentos, distritos especiales y municipios. Alrededor de los municipios, posteriormente se legisla en dirección a los requisitos para crearlos y la serie de condiciones para agregar o segregar territorio municipal (Ley 1551 de 2012).

Para terminar este recorrido temporal, el territorio distrital (Ley 1617 de 2013) se menciona en el contexto del Plan de Desarrollo, el cual debe concordar y armonizar con los planes de desarrollo departamental y nacional, respectivamente. La condición de distrito especial establece diferencias para el estímulo al desarrollo de actividades turísticas, bienes del patrimonio cultural y régimen fiscal. Es de anotar que, en todo caso, el Gobierno nacional tiene la competencia para extender beneficios fiscales y, además, a través de la figura de concertación de políticas con las autoridades nacionales, acordar decisiones con las autoridades distritales sobre aquellos bienes que forman parte del patrimonio cultural de la Nación (artículo 102º). Ahora bien, en la muestra de leyes promulgadas entre 1996 y 2020, tanto el territorio municipal como el territorio distrital no solo no fueron evidentes antes de la Constitución de 1991, sino que no se evidenciaron en las siguientes normas, pese a su clara connotación a ellos: Acto Legislativo 01 de 1993 (que erige a Barranquilla en distrito especial), Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), Ley 142 de 1994 (régimen de servicios públicos), Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), Ley 191 de 1995 (zonas de fronteras), Ley 489 de 1998 (organización y funcionamiento de entidades del orden nacional), Ley 507 de 1999 (que modifica la Ley 388 de 1997), Ley 550 de 1999 (reactivación empresarial y reestructuración de

entes territoriales), Ley 614 de 2000 (adición a la Ley 388 de 1997), Ley 617 de 2000 (que reforma la Ley 136 de 1994 —modernización y organización de municipios—, el Decreto 1222 de 1986 —régimen departamental— y el Decreto 1421 de 1991 —Bogotá distrito capital—), Ley 715 de 2001 (recursos y competencias educación y salud), Ley 810 de 2003 (que modifica la Ley 388 de 1997), Ley 819 de 2003 (normas orgánicas sobre presupuestos y transparencia fiscal), Ley 1148 de 2007 (que modifica las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000), Ley 1176 de 2007 (que desarrolla los artículos 356 —distribución de recursos y competencias— y 357 —Sistema General de Participaciones— de la Constitución Política de 1991), Ley 1447 de 2011 (que desarrolla el artículo 290 —examen periódico de los límites de las entidades territoriales— de la Constitución Política), Ley 1625 de 2013 (régimen de áreas metropolitanas), Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía) y Ley 1995 de 2019 (normas catastrales e impuestos a la propiedad raíz).

## **2.5. El territorio departamental y el territorio metropolitano**

A diferencia del territorio nacional, distrital y municipal, el territorio departamental y el territorio metropolitano poco se señalan en la muestra construida con las 34 leyes acopiadas del periodo 1986-2020. Pese a la existencia de un régimen que lo ampara (Decreto 1222 de 1986), el territorio departamental solo se hace visible en la Ley 715 de 2011 (recursos y competencias en los servicios de educación y salud). En esa ley en particular, se trata el territorio departamental en el contexto de las competencias de los departamentos en otros sectores, especificando el papel de estos como promotores del desarrollo económico y social, ejerciendo “funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de servicios”. La coordinación hace referencia a las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales en colaboración con las CAR, y a aquellas acciones entre municipios alrededor de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo en territorio departamental (artículo 74).

Por su parte, con el territorio metropolitano sucede algo similar. Pese a ser de los primeros dispositivos objeto aprobados por el legislativo al tenor de la Constitución

Política de 1991, el territorio metropolitano no se reconoció en la derogada Ley 128 de 1994 (orgánica de las áreas metropolitanas). Casi veinte años después, con la Ley 1625 de 2013, sobre el régimen de las áreas metropolitas, se hizo referencia al territorio metropolitano en el contexto de las relaciones entre el Área Metropolitana, los municipios integrantes y otras entidades. En el marco de sus competencias, a las áreas metropolitanas les corresponde ocuparse, como autoridad ambiental, del territorio metropolitano e, incluso, llegado el caso, hacerlo de forma compartida con otras áreas metropolitanas (artículo 9º, párrafo).

También deberán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos, definidos como “aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conformen el Área Metropolitana” (artículo 10º). Por consiguiente, en solo dos de las 34 leyes acopiadas y, específicamente, en sendos artículos, se referenció el territorio departamental y el territorio metropolitano.

En cuanto al primero, resulta dicente que aún se gobierne por un decreto que sobrevive a la Constitución Política de 1886, no obstante haber sido reformado parcialmente con la Ley 617 de 2000, en la cual se le denomina “Decreto Extraordinario 1222 de 1986”. En lo que respecta al segundo, llama la atención que la figura territorial que le asiste fue materia de legislación en dos oportunidades con posterioridad a la aprobación de la Constitución Política de 1991.

Como síntesis de lo anteriormente expuesto, se señala que tanto el territorio departamental como el territorio metropolitano adquieren sentido en la medida que ejercen una competencia: intermediación entre la Nación y los municipios, en el caso del primero; regulación de hechos metropolitanos, en el caso del segundo; y como autoridades ambientales, en el caso de ambos.

Ahora bien, en resumen, para el cabal entendimiento de la exposición conceptual temporal desarrollada hasta este punto, resulta sugerente volver sobre los ritmos y tiempos que determinan finalmente los territorios reconocidos y representados (Fraser, 2008) a través del lenguaje del discurso normativo. La anterior exposición también revela la relación entre territorio y lenguaje, en el sentido de que el territorio

se reconoce desde el discurso y la interpretación. El territorio es siempre así, de alguien, es decir, se muestra perteneciente a lo nacional, distrital, municipal, departamental o metropolitano (ver anexos, figuras 1, 2, 3 y 4, y tablas 1, 2, 3 y 4). El territorio nacional representa competencia, determinar y asegurar. Esta allí para regular, establecer, encargar, levantar, formar, administrar, autorizar y manejar. Existe para reactivación y reestructuración y, además, define categorías jurídicas, controles y prevalencias.

Por su parte, el territorio municipal y el territorio distrital permiten crear, suprimir, segregar y agregar. Para su organización, pueden dividirse en localidades, comunas y corregimientos. Son esfera de cooperación y en ellos se lleva a cabo la acción urbanística, la participación democrática y la concertación para ordenarlos. En los territorios municipal y distrital se reconoce y clasifica el suelo, se valora la plusvalía y fungen de espacio para la implementación de los instrumentos y mecanismos de la política nacional urbana del Plan Nacional de Desarrollo. En ellos también se materializa la competencia de ordenamiento, se deben concordar y armonizar planes de desarrollo departamental y nacional, y hacerse efectivos los beneficios fiscales otorgados por el Gobierno nacional.

Finalmente, el territorio departamental es competencia e intermediación y, junto con el territorio metropolitano, autoridad ambiental. Este último conlleva también regulación de hechos metropolitanos.

Ahora bien, respecto a los autores que expresan lo relacional del territorio con algunas categorías sugerentes, recordemos, por ejemplo, que para Monnet (2013) el territorio representa interacciones y competencia; es definido, producido y ordenado; es apropiación y dominio. En Giménez (2000), el territorio existe como medio, fuente, circunscripción y soporte. Para Raffestin (2011), el territorio está ligado al poder. Para Córdoba (2011), en el territorio se matizan relaciones guiadas por hegemonías o subordinaciones. Por su parte, Montañez y Delgado (1998) lo asocian a la cooperación y el conflicto, y Vergara (2013), a las prácticas.

En síntesis, interesa en principio llamar la atención sobre el hecho de que la anterior categorización —construida con base en la muestra normativa de las 34 leyes listadas— constituye una primera forma de ordenar el territorio a través del lenguaje,

creando estructuras discursivas definitivas, en el sentido del *habitus* (Bourdieu, 2007 [1980]), pero también como espacio naturalizado por medio de significaciones cotidianas (Harvey, 1990).

## **2.6. Ordenamiento del territorio y política pública de ordenamiento territorial**

No es tarea fácil comprender un objeto de estudio sin dividirlo en sus partes. El desafío de apreciar lo complejo del territorio en su misma complejidad precisa tomar precauciones metodológicas. En el marco de un lenguaje determinado, se trata de proponer un dispositivo teórico, conceptual y metodológico, permitiendo una aproximación válida al territorio, relacionando su temporalidad, reconocimiento, representación, ordenamiento y discurso, así como las interpretaciones que lo permean (Van Dijk, 2006).

Es claro que la política pública de ordenamiento territorial en Colombia no inicia justo en el momento de convocarse la Asamblea Nacional Constituyente ni con la aprobación de la Constitución Política de 1991 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 1985-1990; Gobernación de Antioquía, 1991; Municipio de Rionegro-Antioquia, 1991; Comisión de Ordenamiento Territorial [COT], 1992; Gobierno nacional, 1992-1993; Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1992-1993; Utria, 1992; Universidad Nacional, 1992; Inderena, 1992; Ortiz y Massiris, 1993; Domínguez, 1993; Rodríguez, 1993; Pabón, 1993; Borja, 1996; Trujillo, 2007; Román y Farelo, 2016).

El reconocimiento y la representación explícitos del concepto territorio y su ordenamiento en las leyes tampoco comienzan allí (Fals *et al.*, 1988; Henao, 1992; Fals, 1996; Hernández, 2001; Massiris, 2002-2006). Quizá no tenga sentido ubicar un momento cronológico exacto de su génesis, no obstante, gracias a medidas concretas, a finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX el tema cobra mayor fuerza.

Lo anterior es el resultado del desarrollo legislativo de las directrices constitucionales, al tenor de leyes aprobadas con rasgos territoriales. De ahí que descubrir el diálogo temporal entre ellas sea necesario para hallar la sustancia de la política pública (Mény y Thoening, 1989, citados por Muller, 2009). Partiendo de la Constitución de 1991, y siguiendo el hilo conductor de aquellas leyes que directa



y textualmente reconocen y representan territorio en títulos, capítulos, partes o artículos, se acopiaron las 34 leyes relacionadas del periodo 1986-2020. Es probable que en la muestra no estén todas las que abordan la cuestión, sin embargo, resultan suficientes para nuestro análisis.

Para Nates (2019), la diada ordenamiento-territorio es probablemente uno de los conceptos-dupla más complejos que existen en los estudios territoriales. Así, resulta un desafío-problema entender la relación entre territorio, ordenamiento territorial y política pública de ordenamiento territorial. Hay que indicar que esta no es una tesis sobre evaluación de la política pública. Lo que interesa aquí es descubrir, contrastar, explicar y valorar la forma en que se territorializa dicha relación o, lo que es lo mismo, cómo se ensambla (Pérez, 2016) en el campo del lenguaje abstracto de la ley (Bourdieu, 2007 [1980]) y cómo se explica en el espacio físico concreto (Monnet, 2013).

El ordenamiento territorial se contempló, entre 1991 y 2000, en siete leyes: Constitución Política de 1991, Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), Ley 136 de 1994 (modernización, organización y funcionamiento de municipios), Ley 52 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), Ley 388 de 1997 (que modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991), Ley 507 de 1999 (que modifica la Ley 388 de 1997) y Ley 614 de 2000 (que adiciona la Ley 388 de 1997).

Entre 2001 y 2010, el ordenamiento territorial se reconoció en la Ley 810 de 2003 (que modifica la Ley 388 de 1997) y en la Ley 902 de 2004 (adición de artículos a la Ley 388 de 1997), y, entre 2011 y 2020, en seis leyes, a saber: Ley 1447 de 2011 (que desarrolla el artículo 290 de la Constitución), Ley 1454 de 2011 (normas orgánicas de ordenamiento territorial), Ley 1551 de 2012 (normas para modernizar la organización y funcionamiento de municipios), Ley 1617 de 2013 (régimen de distritos especiales), Ley 1625 de 2013 (régimen de áreas metropolitanas) y Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía). Siendo así, de las 34 acopiadas, en total se tienen 15 leyes que lo referencian directamente.

Ahora bien, aunque su análisis completo excede el alcance de esta investigación, se descubren en la muestra del periodo 1986-2020 otras colocaciones o coapariciones del adjetivo territorial que de una u otra manera también hacen parte

de la política pública. Su reconocimiento da cuenta de 116 formas distintas, que oscilan entre *entidad e integridad territorial; mar y niveles nacional y territorial; ley orgánica de ordenamiento y división político administrativa territorial; ordenamiento físico e integración territorial; equilibrio y fondo territorial; entidades y docentes territoriales; corporaciones públicas y fondos territoriales; y planes, entidades y administraciones territoriales* (ver anexos, mapas cognitivos 3 y 4).

### **2.7. Diálogo normativo 1991-2000**

En la muestra, la colocación o coaparición *ordenamiento territorial* no se registra ni representa antes de la aprobación de la Carta Magna; se reconoce por vez primera allí en el marco del título XI, “De la organización territorial”, en lo tocante a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Esta ley establece la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, que, al representar distintos niveles territoriales, deben ejercerlas en el contexto de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288).

En el marco de la LOOT, se faculta al Congreso para decretar la formación de nuevos departamentos (artículo 297º), y se establece que la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) dará previo concepto a la solicitud de conversión de la región en entidad territorial, lo anterior a propósito del capítulo 2, del régimen departamental. El Congreso tomará la decisión en el marco de la LOOT y, en cada caso, someterá la disposición a referendo ciudadano (artículo 307).

Por otra parte, la acción de ordenar el territorio se reconoce por vez primera en la Constitución de 1991 debido a una ambigüedad léxica. En el contexto del régimen municipal, capítulo 3 (“División fundamental político-administrativa del Estado”), al municipio como entidad territorial le corresponde —entre las obligaciones de prestar, construir, promover y cumplir— “ordenar el desarrollo de su territorio” (artículo 311). Este detalle no es menor, en el entendido de que el constituyente también se ocupó de darle reconocimiento al concepto *desarrollo*.

En el título XII de la Carta, “Del régimen económico y de la hacienda pública”, el capítulo 2 declara que “habrá un plan nacional de desarrollo” y, además, que las entidades territoriales “elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo” (artículo 339º). El artículo 342 de la

Constitución dio instrucciones para que el legislador, a través de una ley orgánica, reglamentara lo concerniente a la elaboración, aprobación y ejecución de dichos planes y, además, de aquellos mecanismos que permitan su armonización y sujeción a los presupuestos oficiales.

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (LOPD) (152 de 1994) señala así las formas, medios e instrumentos para vincular y armonizar la planeación nacional, sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas (artículo 5º). Por esta razón, las entidades territoriales, en la elaboración de sus planes de desarrollo y sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar su coherencia (artículo 32). Para terminar, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece que, para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo, también existen los POT. Siendo, en principio, del desarrollo, del régimen económico y de la hacienda pública, surge o germina el ordenamiento territorial. Las orientaciones iniciales y el apoyo técnico para su elaboración provienen del Gobierno nacional y los departamentos (artículo 41º).

Ahora bien, volviendo a la Constitución Política de 1991, si de los departamentos pueden surgir las regiones (artículo 306), de los municipios germinan provincias (artículo 321) y áreas metropolitanas. La Carta Magna determinó que la LOOT adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal especial y, además, ellas podrán convertirse en distritos especiales (artículo 319). Finalmente, a propósito del régimen especial (capítulo 4), el Gobierno nacional delimitará, junto con los representantes comunitarios y previo concepto de la COT, las entidades territoriales indígenas (ETI), en el marco de la LOOT (artículo 329).

A renglón seguido, en la Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), el ordenamiento ambiental del territorio (OAT) se visibiliza en principio en su definición y en las funciones del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA). El ministerio formula la política nacional, las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y, junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los incorpora a los planes, programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 5º).

El OAT se define como “la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible” (artículo 7°).

El ordenamiento del territorio, por su parte, se reconoce inicialmente en el marco de la tarea del Ideam de “establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de la planificación y el ordenamiento del territorio” (capítulo 17). Finalmente, a propósito de las funciones de las CAR, estas deben participar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial en el ámbito de su jurisdicción (artículo 31°), asesorando a municipios y distritos. Estos últimos tienen límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores normativas en materia de ordenamiento territorial (artículo 65°).

A continuación, con la Ley 136 de 1994 (modernización, organización y funcionamiento de municipios), el ordenamiento territorial se nombra originalmente en el contexto de las funciones de los municipios (artículo 3°, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012). Estos deben formular y adoptar planes de ordenamiento territorial POT, reglamentando los usos del suelo en áreas urbanas, de expansión y rurales. Dichos planes deben ser presentados para revisión ante el Concejo municipal cada 12 años. Como se describió anteriormente, los municipios también deben elaborar planes de desarrollo municipal en concordancia con el plan de desarrollo departamental y, cuando sea del caso, con los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas. El ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural deben estar en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

Es función de los municipios coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos, además de construir y mantener las vías urbanas y rurales del rango municipal. En cuanto a sus competencias (artículo 4°, modificado por el artículo 3° de la Ley 1551 de 2012), al municipio se le establecen unos principios rectores señalados en la LOOT y en la ley de distribución de recursos y competencias (Ley 1176 de 2007; Constitución Política, artículo 356).

Entre esos principios destacan los de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, según lo dispone el artículo 288 de la Constitución Política de 1991. Finalmente, el ordenamiento territorial se señala en el marco de las comisiones especiales del congreso de la República, que tienen activa participación en la categorización de municipios y distritos. Los municipios tendrán distinto régimen de organización, gobierno y administración, clasificación determinada por el legislador de acuerdo a la población (número de habitantes), ingresos corrientes libres de destinación, importancia económica y situación (localización) geográfica (artículo 6º, modificado por el artículo 7º de la Ley 1551 de 2012).

Luego, en la Ley 152 de 1994 (LOPD), aparte de lo descrito anteriormente, el ordenamiento territorial se reconoce en las orientaciones y el apoyo técnico que el Gobierno nacional y los departamentos brindan para la elaboración de los POT (artículo 41).

Ahora bien, la Ley 388 de 1997 (que modifica las leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991) es un hito en materia de ordenamiento territorial: en 44 artículos se hace referencia directa a él (ver anexos, figuras, 5, 6 y 7, y tablas 5, 6 y 7). Inicialmente, el ordenamiento del territorio se reconoce al poner de presente los objetivos de la ley (artículo 1º), los principios (artículo 2º), la función pública del urbanismo (artículo 3º), la participación democrática (artículo 4º), el concepto (artículo 5º) y el objeto (artículo 6º) del ordenamiento territorial, la acción urbanística (artículo 8º), el POT (artículo 9º) y los determinantes de ordenamiento espacial del territorio (artículo 10).

Entre los objetivos de la ley está permitir al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio en relación con el uso equitativo y racional del suelo, preservar y defender el patrimonio ecológico y cultural, prevenir desastres en asentamientos, ejecutar acciones urbanísticas eficientes y promover la armoniosa concurrencia entre la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, y las instancias y autoridades administrativas y de planificación (artículo 1º).

El ordenamiento del territorio se fundamenta en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y el reparto equitativo de las cargas y beneficios (artículo 2º). Es decir, que desde su

génesis, por determinante superior (ambiental) y escala (nacional), la autonomía municipal se concreta en el último principio. El ordenamiento territorial es una función pública ligada al urbanismo (artículo 3º) y la acción urbanística (artículo 8º), a propósito del acceso a vías públicas, transporte y espacio público. También al cambio y adecuación del uso del suelo, el mejoramiento de la calidad de vida y la seguridad de los asentamientos ante riesgos naturales, y a la concertación de la participación democrática (artículo 4º). Así, el ordenamiento del territorio municipal y distrital se define, por un lado, como el “conjunto de acciones político-administrativas” y, por el otro, como aquellas acciones de

planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (LDU, capítulo 5º)

El objeto del ordenamiento del territorio municipal y distrital es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, a fin de racionalizar las intervenciones en el territorio a través del uso, ocupación y manejo del suelo, por medio de actuaciones urbanas integrales en el contexto de relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia (artículo 6º).

Ahora bien, el instrumento para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal y distrital es el POT, de modo que las acciones urbanísticas expuestas deberán estar contenidas o autorizadas en él. Como se explicó anteriormente, el POT emana del artículo 41 de la Ley 152 de 1994 (sobre nomas orgánicas de desarrollo).

Como instrumento, el POT debe servir para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los POT se denominan así (planes de ordenamiento territorial) en municipios y distritos con población superior a 100 000 habitantes; planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT), en aquellos con población entre 30 000 y 100 000 habitantes; y esquemas de ordenamiento territorial (EOT), para los de población inferior a 30 000 (artículos 8º y 9º). De todos

modos, tanto a los POT, los PBOT y los EOT se les impone una serie de determinantes (artículo 10º) como normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia en los aspectos ambientales y metropolitanos (hechos).

Los POT tienen componentes que comprenden objetivos y estrategias de largo, mediano y corto plazo para el territorio (general, urbano y rural). Estos incluyen su organización, adecuación y clasificación. También, la administración del desarrollo físico urbano, la adecuada interacción con los asentamientos rurales y la conveniente utilización del suelo (artículos 11, 12, 13 y 14). En los PBOT y EOT se contemplan componentes (general, urbano y rural) con ajustes (artículos 16 y 17).

Por otro lado, es el Gobierno nacional quien reglamenta, para los POT municipales y distritales, los usos compatibles entre servicios de alto impacto alrededor de las normas urbanísticas (artículo 15º, modificado por el artículo 1º de la Ley 902 de 2004).

A su vez, la imbricación entre el Plan de Desarrollo y el POT, el PBOT y el EOT se define en el programa de ejecución (artículo 18º) y su armonía (artículo 21º). Las actuaciones sobre el territorio en los programas y proyectos del Plan de Desarrollo deben guardar armonía con el modelo de ocupación del territorio municipal y distrital contenido en el POT. De hecho, en la formulación de los primeros POT fue posible adecuar los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de desarrollo en remplazo de aquellos del POT (artículo 23º, plazo prorrogado por la ley 507 de 1999), en una especie de inmanencia entre planes.

Por otro lado, para complementar la planificación, existen planes parciales o planes locales (artículo 19º), cuyo procedimiento cambió<sup>10</sup> (artículo 27º, modificado por el artículo 180º del Decreto 19 de 2012).

Los POT, PBOT y EOT son de obligatoria adopción, y su inexistencia impide las actuaciones urbanísticas (artículo 20º). Los POT, en general, garantizan la participación comunitaria comunal en el ordenamiento del territorio, y, para ello, delimitan el área del perímetro urbano en barrios o agrupaciones de barrios

---

<sup>10</sup> La Nación, a través de los macroproyectos de interés social nacional, puede intervenir en los planes parciales o locales de las entidades territoriales

residenciales, y en veredas o agrupaciones de veredas, cuando se trata del contenido rural (artículo 22).

Para la formulación, concertación, consulta, aprobación, adopción, vigencia y revisión de los POT, PBOT y EOT, se sigue un proceso formal y temporal que incluye al consejo de gobierno municipal o distrital, al consejo consultivo de ordenamiento (en los casos del POT y el PBOT), los actores interinstitucionales, la ciudadanía, la autoridad ambiental, la junta metropolitana (en caso de pertenecer el municipio o distrito a dicha figura), el consejo territorial de planeación, los gremios económicos, las agremiaciones profesionales y las juntas administradoras locales (artículos 23, 24, 25, 26, 28 y 29).

En los POT, PBOT y EOT, el suelo se clasifica como urbano, de expansión urbana, rural y suburbano (artículos 30, 31, 32, 33 y 34). Ahora bien, para concretar el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios, en el capítulo V, sobre actuación urbanística, se establecen sus mecanismos, unidades de actuación, procedimiento y compensación (artículos 38, 39, 40, 41 y 47). Continuando con el componente urbano, el POT dedica los capítulos VII y VIII a la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y expropiación judicial o por vía administrativa (artículos 59, 60, 61A —adicionado por el artículo 122 de la Ley 1450 de 2011— y 65).

Ahora bien, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano generan plusvalías que dan derecho a las entidades territoriales a participar de ellas. En efecto, a través de la concreción de los hechos generadores, se establecen los procedimientos para su cálculo, formas de pago y participación (artículos 73, 74, 80, 84 y 87).

Por otra parte, sobre las licencias urbanísticas (artículo 99), se regulan (artículo 100) en el contexto de las modificaciones y adiciones a la Ley 9ª de 1989 y el Decreto-Ley 2150 de 1995, en relación con los temas ambientales (Ley 99 de 1993) y el papel de los curadores urbanos (artículo 101, modificado por el artículo 9º de la Ley 810 de 2003).

Finalmente, pero no menos importante, en la Ley 388 de 1997 (que modifica las leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991), se reconoce la participación de la Nación en el desarrollo urbano. Como parte del Plan Nacional de Desarrollo y la Política Nacional



Urbana, el Gobierno nacional establece directrices, orientaciones, objetivos, estrategias, parámetros y fuentes de financiación, para el desarrollo equilibrado y eficiente de los centros urbanos (artículo 110º), lo cual se constituye en determinante del ordenamiento territorial.

Para ello, tiene en cuenta la localización geográfica de las ciudades, la categorización municipal, la dinámica demográfica, la situación socioeconómica, las ventajas competitivas y el esfuerzo fiscal. De hecho, el Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, también tiene iniciativa para formular y ejecutar actuaciones urbanas integrales, a propósito de proyectos considerados estratégicos para la Nación, promoviendo el sistema de ciudades y los corredores urbanos regionales. En su formulación, no solo participan diferentes entidades nacionales, sino que se realiza bajo una coordinación público-privada (artículo 111, párrafo 2º, adicionado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 —Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018—).

Al respecto, el expediente urbano contiene la información de ordenamiento espacial del territorio y su organización territorial y urbana, alrededor de los planes, programas y proyectos. Las entidades nacionales prestan así su apoyo técnico y financiero en aquellos municipios con población inferior a 30 000 habitantes en la organización de su expediente urbano (artículo 112, párrafo), y el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable cumple las funciones de apoyo y cooperación técnica (artículo 115).

Es de anotar que, como disposiciones transitorias, los planes de desarrollo, entre otros, rigen en las materias correspondientes en aquellos municipios que no han adoptado o adecuado sus POT (artículo 130). El seguimiento y control político en la aplicación de esta ley, y de otras concordantes, corre por cuenta de las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial de Senado y Cámara (artículo 137).

La Ley 388 de 1997 (que modifica las leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991) también tuvo modificaciones y adiciones durante este periodo. En la Ley 507 de 1999 (que modifica la Ley 388 de 1997), el ordenamiento territorial se reconoce en el contexto de los POT, PBOT, EOT y las prórrogas para su formulación (artículos 1º y 2º). El

Gobierno nacional, por intermedio de sus ministerios, entidades gubernamentales, oficinas de planeación departamentales y CAR, capacita y asiste técnicamente en los procesos de formulación y articulación de los POT en municipios y distritos.

Para aquellos en que no se formulen, son las oficinas de planeación departamental quienes los elaboran. Es de anotar, en relación con la concertación de los temas ambientales, que, en caso de no lograrse, es el Ministerio del Medio Ambiente el que decide en lo concerniente a desacuerdos (artículo 1º, párrafos 2º, 4º, 5º y 6º), y el Cabildo Abierto lo hace a propósito de los concejos municipales y distritales, que son de obligatoria celebración para el estudio y análisis de los POT, PBOT y EOT (artículo 2º).

Finalmente, el periodo 1991-2000 se cierra reconociendo el ordenamiento del territorio en la Ley 614 de 2000 (que adiciona la Ley 388 de 1997), al poner de presente los mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades que tienen competencia en materia de ordenamiento del territorio e implementación de los planes de ordenamiento territorial (artículo 1º).

Los comités de integración, como cuerpos colegiados, son el escenario de concertación y participación comunitaria (artículo 2º) y son de obligatoria conformación en aquellos municipios y distritos cuya área de influencia es superior a 500 000 habitantes o constituyen áreas metropolitanas. Cuando la población es igual o inferior, resulta opcional (artículo 3º). Es el Ministerio del Interior, en coordinación con el DNP, la entidad competente para establecer áreas de influencia formadas por municipios de distinto departamento. Además, el Gobierno nacional, a través de programas regionales y locales, puede ejecutar proyectos del Plan Nacional de Desarrollo. Un área de influencia es el territorio que presenta fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el uso del suelo o prestación de servicios públicos entre distintos municipios o distritos, y es determinada por el gobernador cuando en su conformación se presenta conflicto (artículo 4º, párrafo). En esta ley, a los municipios se les prorrogó el plazo para la adopción de sus POT, PBOT y EOT (artículo 7º).

## **2.8. Diálogo normativo 2001-2010**

En las leyes acopiadas del periodo 2001-2010, el ordenamiento territorial continuó gravitando alrededor de la Ley 388 de 1997 (que modifica las leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991), que es modificada y adicionada por las leyes 810 de 2003 y 902 de 2004, respectivamente.

La primera versa sobre las infracciones urbanísticas a toda actuación que contravenga lo contenido en los planes de ordenamiento territorial (artículo 1º, derogado por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016, que rige a partir del 29 de enero de 2017), en especial aquellas consideradas de carácter grave por sus impactos ambientales o deterioro patrimonial arquitectónico o cultural (artículo 2º, derogado por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016, que rige a partir del 29 de enero de 2017. Ver artículo 66 de la Ley 9ª de 1989).

Cuando se trate de viviendas de interés social en programas de legalización y regulación urbanística existentes antes de la entrada en vigencia de la ley, las multas y sanciones no serán aplicables (artículo 6º). El curador urbano o la entidad competente estarán encargados de ejercer la función pública de verificación y cumplimiento. Las concesiones y los permisos otorgados por la Dirección Marítima (DIMAR), como autoridad nacional, están sujetos a lo establecido en el POT, el PBOT y el EOT (artículo 9º, párrafo).

No obstante, las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización de Senado y Cámara realizan el seguimiento y control político a la aplicación de esta y todas las demás leyes concordantes (artículo 10). Los planes de ordenamiento territorial adoptados podrán revisarse y ajustarse por iniciativa del alcalde vía decreto o aprobación del respectivo concejo distrital o municipal (artículo 12).

Por su parte, en la Ley 902 de 2004 (que adiciona artículos a la Ley 388 de 1997), se concreta la incompatibilidad de usos de alto impacto (prostitución y actividades afines) con vivienda y dotacionales educativos (artículo 1º), y, además, se establecen los parámetros e indicadores para las revisiones y vigencias del POT, PBOT y EOT (artículo 2º): cambios significativos en población, ajustes en uso e intensidad de los suelos, y ejecución de proyectos con impacto (transporte masivo,

infraestructuras, servicios públicos, renovación urbana, macroproyectos regionales o metropolitanos).

## **2.9. Diálogo normativo 2011-2020**

En la Ley 1447 de 2011 (por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de 1991), el ordenamiento territorial se reconoce en las competencias que se establecen en el marco de la fijación o modificación de límites. Al Congreso de la República, las asambleas departamentales y al Gobierno nacional, respectivamente, les compete definirlos en regiones territoriales del orden departamental y en Bogotá, en municipios y provincias territoriales, y, finalmente, en ETI.

Las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial de Senado y Cámara participan conjuntamente en el procedimiento (artículo 9º) y, junto con el IGAC y el Ministerio del Interior y de Justicia, acuden al examen y revisión periódica de límites, decidiéndolos finalmente (artículos 1º, 2º y transitorio).

Ahora bien, otro hito importante en relación con el ordenamiento territorial lo constituye la LOOT (1454 de 2012). En ella, 11 artículos reconocen textual y directamente el ordenamiento territorial. La ley define competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y ETI) y las áreas metropolitanas. Por un lado, dicta normas orgánicas de organización político-administrativa del territorio y, por el otro, de organización político-administrativa del Estado en el territorio (artículo 1º).

Así, el ordenamiento territorial se define, por una parte, como “instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales (definición vinculada a la de la Ley 388 de 1997 LDU) y, por el otro, como “proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible” (definición afin a la Nación). En tanto la primera definición está relacionada con la responsabilidad fiscal, la segunda tiende “a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio”. El caso es que el legislador aún debe desarrollar cada materia específica en el contexto de los departamentos, municipios, ETI y en

aquellas normas que “afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio” (artículo 2º, par. nuevo).

De los 17 principios rectores del ordenamiento territorial, los de soberanía y unidad nacional (Estado social de derecho, República unitaria), autonomía (gestión de intereses de entidades territoriales) y descentralización (distribución de competencias entre Nación y entidades territoriales), se relacionan más con la organización político-administrativa del Estado en el territorio.

Por otro lado, la organización político administrativa del territorio se nutre de los principios de integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno, y multietnicidad (artículo 3º).

Para la mejor organización del Estado en el territorio, la COT (artículo 4º) es el organismo de carácter técnico asesor que en la materia evalúa, revisa y hace sugerencias (artículo 6º) al Gobierno nacional y a las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial de Senado y Cámara. Está conformado por el ministro del Interior o su delegado, el ministro del Medio Ambiente o su delegado, director del IGAC, un delegado de las CAR, un experto en la materia designado por el Gobierno nacional, otro por cada una de las Cámaras legislativas, y dos expertos académicos designados por ese sector.

La secretaría y la subsecretaría técnica de la COT son ejercidas, respectivamente, por el DNP y los secretarios de las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial de Senado y Cámara (artículos 5º y 7º).

Por su parte, a propósito de la organización político-administrativa del territorio, las comisiones regionales de ordenamiento territorial, creadas por asambleas departamentales y concejos municipales, orientan acciones en el marco del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, cuyos lineamientos generales son determinados por la COT. La COT establece además la integración y las funciones de las Comisiones Regionales (artículo 8º).

Ahora bien, aunque el Congreso de la República es quien la aprueba —previa consulta popular—, la creación de departamentos requiere concepto de la COT y del DNP (artículo 23º). Es de anotar que, en la organización político-administrativa del territorio y del Estado en el territorio, la LOOT distribuye competencias en materia de ordenamiento del territorio, en el marco de los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad (artículo 29º, parágrafo 1º). En la práctica, se trata del traslape de competencias entre centralismo nacional y autonomía local de las entidades territoriales alrededor del ordenamiento territorial. Así las cosas, en el país el ordenamiento territorial contemporáneo se centraliza cuando trata la organización político-administrativa del Estado en el territorio, y se descentraliza cuando aborda la organización político-administrativa del territorio.

En consecuencia, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial departamental (POD), los departamentos establecen directrices y orientaciones de ordenamiento en porciones o en todo su territorio (especialmente en las áreas de conurbación), definiendo políticas de asentamiento poblacional y centros urbanos, orientando la localización de infraestructuras e integrando planes sectoriales departamentales, municipales y de las ETI, a través de estrategias de ordenamiento físico-territorial. Los departamentos pueden también asociarse entre ellos para conservar y recuperar el medio ambiente (punto 2).

A los distritos, por su parte, les compete dividir su territorio en localidades y organizarse como áreas metropolitanas cuando sea del caso (punto 3). A las áreas metropolitanas les corresponde elaborar planes integrales de desarrollo metropolitano e incluir en ellos el componente de ordenamiento territorial. Los hechos metropolitanos son determinantes a los que deben acogerse los municipios integrantes del área al momento de formular y adoptar sus planes de ordenamiento territorial (parágrafo 2º).

Finalmente, a los municipios, tal como lo establece la Ley 388 de 1997 (que modifica las leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991), les compete formular y adoptar POT, PBOT o EOT, reglamentar usos del suelo y coordinar planes sectoriales con políticas nacionales y planes departamentales y metropolitanos, cuando sea del caso (punto 4).

En cuanto a la organización político-administrativa del Estado en el territorio, a la Nación le compete la política general de ordenamiento del territorio, localizando infraestructura y determinando áreas de seguridad y defensa. También le atañen los lineamientos para procesos de urbanización, sistema de ciudades, servicios públicos, y conservación y protección de áreas históricas y culturales. Finalmente, la Nación define principios de economía y buen gobierno para departamentos, distritos, municipios, áreas metropolitanas o cualquier alternativa de asociación, contratos o convenios-plan, en el marco del principio constitucional de coordinación con las entidades territoriales (punto 1, parágrafo 1º).

Es de anotar que, en desarrollo y armonización de la legislación territorial (artículo 37), el Gobierno nacional presentó iniciativas al Congreso que vieron luz con un nuevo Código de Régimen Municipal (ley 1551 de 2012), un Código de Régimen Distrital (1617 de 2013) y un Código de Régimen de Área Metropolitana (1625 de 2013). Para departamentos en cambio, pese a la indicación para expedirse un régimen especial, aún se rigen —cómo se indicó anteriormente—, por el Código del Régimen Departamental de 1986 (Decreto 1222), emanado de la Constitución Política de 1886.

En efecto, el departamento, como entidad territorial, parece funcional tanto para la organización político-administrativa del Estado en el territorio como para la organización político-administrativa del territorio, en su papel de intermediario del Gobierno nacional para municipios rezagados institucionalmente. La cuestión, sin embargo, cambia cuando el rezagado es el mismo departamento. Esto último hace evidente la necesidad de legislar en consecuencia sobre esa entidad territorial.

En cuanto a las ETI (parágrafo 2º), algo se ha desarrollado en torno a ellas (Decreto-Ley 632 de 2018), previo concepto de la COT. A fin de cuentas, en relación con la LOOT, según la evidencia hasta ahora indicada y el *statu quo* observado, quizá parece poca la incidencia de la organización político-administrativa del territorio en la organización político-administrativa del Estado en el territorio, y viceversa.

Ahora bien, en la Ley 1551 de 2012 (que moderniza la organización y funcionamiento de los municipios), el ordenamiento territorial se reconoce a propósito de los municipios con población menor a 30 000 habitantes, y que tendrán

tratamiento especial para su organización y funcionamiento. En el contexto de sus planes de ordenamiento territorial —denominados EOT—, bastará la definición de los usos del suelo (artículo 9º).

Más adelante, en la Ley 1617 de 2013 (régimen para los distritos especiales), el ordenamiento territorial se reconoce en el contexto de las competencias que la Constitución y las leyes les señalan a los distritos, en especial, la LOOT (1454 de 2011), la Ley 136 de 1994 (que moderniza la organización y funcionamiento de municipios), la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (152 de 1994), el régimen de áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013), la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Urbano LDU) y la Ley 99 de 1993, sobre el Sistema Nacional Ambiental (artículos 3º y 22).

Por otro lado, las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial de Senado y Cámara y la COT darán concepto favorable final para su creación. El concepto previo y favorable de los concejos municipales, su localización en zona costera, ser municipio capital de departamento o fronterizo, son también requisitos para su instauración. En todo caso, es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) quien debe certificar que cuente con 600 000 habitantes como mínimo (artículo 8º).

La fijación de límites entre un distrito y un municipio, cuando existan dudas, corresponde al Congreso, por medio de las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial de Senado y Cámara. Si implica una ETI, la fijación está en manos del Ministerio del Interior (artículos 9º y 16).

Tal como se describió en las leyes 388 de 1997 y 902 de 2004, el POT distrital comprende, por un lado, acciones político-administrativas y, por el otro, de planificación física, concertadas (artículo 23), promovidas, orientadas y desarrolladas por el alcalde distrital en uso de sus atribuciones (artículo 31º). El alcalde distrital es autoridad y, de la mano de la Junta Administradora Local (JAL) y el alcalde local, la ejercen en cada localidad en que se divide el territorio distrital (artículo 36). Las JAL deben, en uso de sus atribuciones, adoptar el plan de



desarrollo local, concordado con el POT y el Plan de Desarrollo Distrital (artículo 46).

Finalmente, a fin de racionalizar la normativa y propiciar mayor autonomía de los distritos, la COT compilará disposiciones sobre competencia, funciones y recursos entre autoridades y entidades nacionales y departamentales (artículo 133). Es de anotar que los distritos tienen derecho a solicitar que dineros recaudados por departamentos en su territorio (impuestos, tasas y contribuciones) les sean invertidos preferentemente (artículo 122).

Más adelante, en la Ley 1625 de 2013 (régimen de áreas metropolitanas, que derogó la Ley Orgánica 128 de 1994), el ordenamiento territorial se reconoce a partir del objeto de las áreas metropolitanas. Estas son entidades administrativas de derecho público, constituidas alrededor de dos o más municipios con vínculo territorial, ambiental, económico, social, demográfico, tecnológico o cultural, que, a propósito de un municipio núcleo, programan y coordinan su ordenamiento territorial (artículo 2º).

Además de lo anterior, es competencia de las áreas metropolitanas racionalizar, ejecutar y orientar el desarrollo de servicios públicos e infraestructura, promoviendo la armonización de los POT en sus municipios integrantes (artículo 6º). También es función de las áreas metropolitanas identificar y regular hechos metropolitanos, y, como norma de superior jerarquía y determinante de los POT en municipios integrantes —en consonancia con los planes nacional, departamental y municipal de desarrollo—, formular y adoptar el plan integral de desarrollo metropolitano. Este plan contiene los mecanismos para el reparto equitativo de cargas y beneficios por la acción de ordenamiento territorial ambiental y, además, abarca los programas de ejecución (artículos 12º y 13º).

En su carácter inmanente, el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial es también determinante de los municipios para adoptar sus respectivos POT. Este plan contiene el modelo de ocupación territorial, los mecanismos para el reparto equitativo de cargas y beneficios, las normas de ordenamiento territorial —obligatoriamente generales— a las que deben sujetarse los municipios

integrantes del área, y el programa de ejecución de lo estipulado en el expediente metropolitano (artículo 22º, párrafo).

Así, en el contexto de ambos planes, las áreas metropolitanas deben coordinar el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, formular la política de movilidad y transporte metropolitano, y ejercer funciones y competencias de autoridad ambiental (artículo 7º). Para su constitución, previamente a la radicación del proyecto en la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara dará a sus promotores concepto sobre su conveniencia y oportunidad (artículo 8º). En consecuencia, aunque las áreas metropolitanas requieren para su constitución del voto ciudadano, una vez reconocidas, ellas no tienen representación como entidades territoriales plenas, característica del ordenamiento territorial contemporáneo en el país y muestra del tipo de vínculo o divorcio construido entre organización político-administrativa del territorio y organización político-administrativa del Estado en el territorio. Por lo tanto, a diferencia de los departamentos, las áreas metropolitanas son funcionales para la organización político-administrativa del territorio, no así para la organización político-administrativa del Estado en el territorio.

Finalmente, entre las atribuciones de la junta metropolitana y su presidente, se encuentran las siguientes: declarar hechos metropolitanos, adoptar y promover el plan integral de desarrollo metropolitano, y armonizarlo con el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, aprobando concertaciones entre hechos metropolitanos, planes y normas obligatoriamente generales (artículos 20º y 23º).

Para terminar este diálogo temporal normativo del periodo 2011-2020, en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), el ordenamiento territorial se reconoce directamente en ocho artículos. En principio, se hace mención a él a propósito del poder subsidiario y residual de policía que respectivamente ostentan el Concejo de Bogotá, las asambleas departamentales y demás concejos distritales y municipales (artículos 12 y 13, párrafo).

Asambleas departamentales y concejos distritales y municipales reglamentarán el uso de bienes de interés cultural, al tenor de lo dispuesto en el orden nacional y sus

respectivos POT, PBOT y EOT (artículo 113). Es de anotar que los planes especiales de manejo y protección (PEMP) aprobados por el Ministerio de Cultura o autoridad competente son norma de superior jerarquía en dichos POT (artículo 115, corregido por el artículo 9º del Decreto 555 de 2017).

Las infracciones urbanísticas —tanto las señaladas en el Código de Policía como las que transgreden las normas urbanísticas estructurales de los POT, PBOT y EOT— tienen el carácter de graves (artículo 136º) e, incluso, pueden ocasionar la demolición de la obra (artículo 194). A ese respecto, son autoridades de policía el Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes distritales y municipales, los inspectores de policía y corregidores, y, también, las autoridades administrativas especiales de policía en ordenamiento territorial (artículos 198 y 207).

## **2.10. Síntesis diálogo normativo 1991-2020**

Del recorrido realizado en las páginas precedentes, varios aspectos importantes se extraen. Desde el instante en que se reconoce en la política pública de ordenamiento territorial, el territorio es siempre territorio de alguien que, en el marco de sus competencias, lo ordena. Siendo así, al aunar en un mismo espacio lo que compete a la Nación y las entidades territoriales, el territorio se rehace entre directrices nacionales de ordenamiento territorial superior y autonomía local en la organización político-administrativa, o, lo que es lo mismo, en un traslape —por lo general asincrónico o contrapuesto— de competencias entre nivel central y descentralización.

Parte de la cuestión es qué tanto inciden entre sí la organización político-administrativa del territorio y la organización político-administrativa del Estado en el territorio, y cómo dicha relación resulta en mayores, menores o nulos niveles de autonomía y descentralización (Ley 1454 de 2012). La organización territorial en Colombia incide en las atribuciones y en el ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial (Perdomo, 2018), por lo que el modelo de Estado colombiano (o su inexistencia) centraliza el ordenamiento territorial y descentraliza la organización territorial.

Para el caso de lo primero, decreta la formación de nuevos departamentos, define de dónde surgen regiones y provincias (en poco menos de 30 años no emergió

ninguna como entidad territorial), delimita entidades territoriales indígenas, formula reglas y criterios de ordenamiento territorial ambiental, orienta lo que se debe entender por desarrollo equilibrado y eficiente —además, participa de él en las entidades territoriales—, determina el interés nacional, establece fuentes de financiación, categoriza municipios e impone criterios para ello, limita áreas metropolitanas, define límites político administrativos y reglamenta normas de superior jerarquía alrededor de bienes de interés cultural y patrimonial. El centralismo también se manifiesta en la competencia para realizar seguimiento y control político a todo el desarrollo legal en materia de ordenamiento territorial, vía comisiones de seguimiento (Senado y Cámara) y de ordenamiento territorial (COT). En cuanto a lo segundo, la descentralización de la organización territorial se concreta básicamente en el reparto equitativo de cargas y beneficios y, quizá, en la posibilidad real de dividir de manera autónoma el territorio en las entidades territoriales. Por su misma definición y escala, la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular acomodan mejor a nivel Nación.

Hernández ([2001] 2013) sostiene que la organización del territorio decide un problema crucial: “a quién va a aprovechar la actividad del Estado, y quién o quiénes se benefician y en qué medida”, afirmando que el ordenamiento territorial no es una cuestión técnica administrativa, sino un “asunto eminentemente político” (p. 84), por lo que con el “concepto de descentralización territorial se procura distribuir territorialmente el poder estatal” (p. 85).

Ahora bien, desde la epistemología del ordenamiento territorial, Lafont (2008) sugiere que antes de ordenar territorios, se ordenan ideas, a través de una ordenación cultural. “El ordenamiento inmaterial sustenta y realiza lo que posteriormente se concreta con el ordenamiento material que lo encubre” (p. 113). Así, en el fondo, “cualquier operación de ordenación territorial tiene una dimensión política” (p. 161). Para Sosa (2012), la dimensión política del territorio se refiere al ejercicio del poder, la disputa por poseerlo, controlarlo y apropiarlo a través de construcciones y transformaciones territoriales. Desde lo político, esas disputas también son visibles por ordenar el lenguaje en la normativa para, a través de él,

definir un determinado significado de territorio, accionando el poder político mediante el ejercicio de la política (Arendt, 2016).

En este sentido, el ordenamiento territorial representa una tensión entre dos puntos de vista: la perspectiva (abstracta) del Estado nación centralista, que procura la unidad estatal, y la descentralización desde una visión local (pragmática, si se quiere, vinculada a la autonomía), que no exponga a desintegración el Estado (Hernández, [2001] 2013).

Siendo así, el ordenamiento territorial contemporáneo colombiano, al juntar en un mismo espacio material geográfico distintas escalas de competencia territorial, es también, en sí mismo, una heterotopía (Foucault, 1970) desde lo inmaterial del discurso, que da sentido a la dimensión política del territorio. Dicha coexistencia de territorios produce otredades en el lenguaje inmaterial del discurso de la ley de ordenamiento territorial, o, si se quiere, yuxtaposición o coexistencia de distintas narrativas (Massey, 1999). El territorio, en su esencia, es así, ajeno a una mismidad, que se exagera desde la ambigüedad léxica constitucional de 1991, que procuró desde el principio la inmanencia entre desarrollo y ordenamiento (Constitución Política, artículo 311).

A partir de ahí tiene lugar una secuencia temporal que, dividida en décadas, inició con los temas ambientales como primer determinante del ordenamiento territorial (Ley 99 de 1993). La gestión ambiental incide en la organización y el ordenamiento del territorio colombiano, y es escenario del ejercicio de competencias entre Nación y entidades territoriales. Así, la preeminencia del Estado unitario y del sistema jerárquico de fuentes prevalece en el discurso de la normativa ambiental territorial (Perdomo, 2018).

De este modo, al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, se le otorgan funciones como receptor de directrices nacionales, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. En la organización político-administrativa del territorio, el municipio es la primera concreción del ordenamiento territorial, sin embargo, su creación se torna cada vez más compleja, debido a las condiciones que impuso el legislador para su instauración, situación que debilita la autonomía y la descentralización

territorial en general. A propósito, en el discurso de la normativa alrededor del ordenamiento territorial municipal, es notable el interés por homogeneizar (Sennett, 2012) el municipio como entidad territorial en torno a categorías que lo simplifican y alejan de su real complejidad. Dicho régimen uniforme (Ley 1551 de 2012) contraría preceptos constitucionales que lo diferencian de acuerdo a su organización, gobierno y administración (Robledo, 2018).

Lo anterior parece tener sentido posteriormente, si se tienen en cuenta la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo LOPD (152 de 1994) y la Ley de Desarrollo Urbano LDU (388 de 1997). La Nación, al tener participación en el desarrollo urbano, establece en sí, de una u otra forma, la universalización del espacio (Santos, 1996), vía Plan Nacional de Desarrollo, el cual, a imagen y semejanza de los temas ambientales, robustece el Estado unitario y crea, a partir de sus determinantes, una jerarquía que —por obligación— deben seguir todas las entidades territoriales en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, situación que también —al menos en parte— las debilita en su autonomía.

En términos generales, desde el lenguaje de la normativa, las entidades territoriales no ordenan el territorio; accionan una serie de competencias para su organización espacial político-administrativa, que es distinto. Al establecer para los municipios y distritos un marco legal que fija instrumentos, define categorías, procedimientos, vigencias y órganos responsables, supone cierta limitación en su autonomía y, aunque no define sobre el quién, para qué y con qué instrumentos, al precisar el cómo, siempre los determina (Saxtaella, 2018).

En esa dirección, la autonomía territorial de las entidades territoriales también se ve cuestionada desde el discurso que subyace a la política pública de ordenamiento territorial, al escoger conceptos con algún grado de subjetividad (Franzé, 2013): armonización, adecuado, eficiente, armonía, equitativo, racional, armoniosa concurrencia, conveniente, equilibrado, gradual, flexible, etcétera (1991-2000; 2011-2020). Son términos que, por definición, resultan ambiguos, sin embargo, pululan en las leyes (¿para quién?).

De igual forma, resulta sugerente en la muestra acopiada de 34 leyes, en cuanto a ritmos y tiempos (Nates, 2011), la visibilidad de la colocación o coaparición

*ordenamiento territorial*, así como la casi total invisibilidad de las duplas *autonomía territorial* y *descentralización territorial* (ver anexos, mapa cognitivo 3, figuras 5, 6 y 7, y tablas 5, 6 y 7). Es así como, a través del *habitus* (Bourdieu, 1991), en su uso, permite asociar el ordenamiento territorial con la Ley 388 de 1997 (entre todas las leyes acopiadas es la que mayores veces lo reconoce), cuando en realidad es una ley mayormente vinculada al desarrollo urbano (LDU).

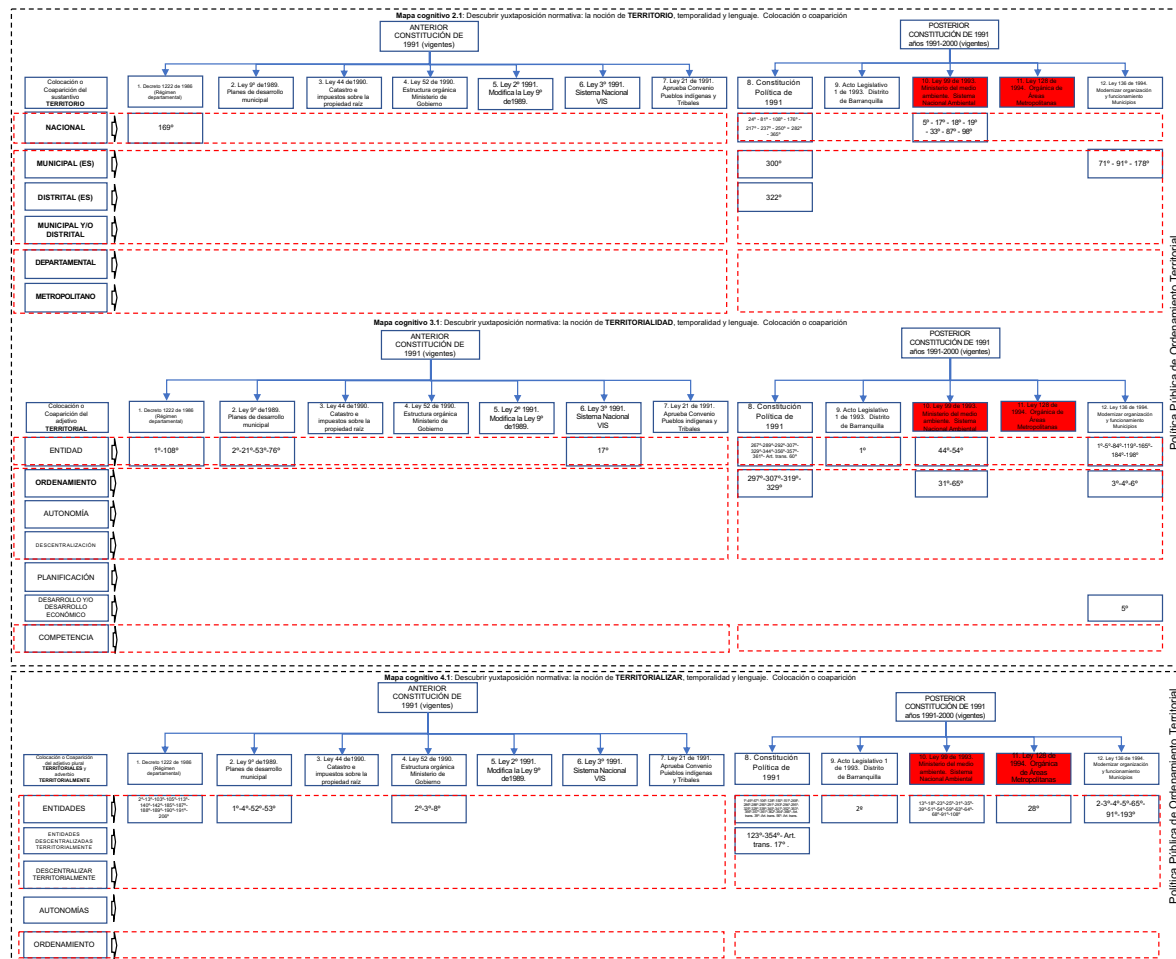
Finalmente, en la LOOT, la triple caracterización de la organización territorial prevista en la Constitución de 1991 (República unitaria, descentralización y autonomía de las entidades territoriales) encuentra sentido en el discurso a través de un sistema de limitaciones recíprocas: autonomía territorial restringida por la unidad del Estado, y este circunscrito por el núcleo esencial de aquellas. Así, aunque parecen erradas las interpretaciones que sugieren que los intereses del nivel central determinan los del nivel local (Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2016, citada en Robledo, 2018), lo cierto es que el discurso sobre ordenamiento territorial en la política pública está cargado de determinantes en la materia para las entidades territoriales.

En ese sentido, Lafont (2008) precisa que lo estructurante se refiere al conjunto completo, es decir, que los elementos que componen la estructura son menos importantes de manera individual que el lugar que ocupan en el conjunto y su función. Siendo así, las entidades territoriales en Colombia no son significantes sino por las relaciones entre ellas y su lugar en el conjunto estructurado que es la Nación, la cual tampoco tiene sentido sin la existencia de aquellas, representando en el discurso de la normativa un ordenamiento territorial inmaterial estructurante, manifiesto en la organización político-administrativa vigente.

### **2.11. Síntesis gráfica según mapas cognitivos construidos: consolidado para nuevos descubrimientos**

A modo de síntesis gráfica, se registra a continuación el consolidado de los mapas cognitivos construidos y adjuntados como anexo a este trabajo. De esta forma se presentan otras posibilidades metodológicas, de entendimiento y confirmación de hallazgos, alrededor del fenómeno estudiado, relacionando en un mismo espacio y periodo temporal el territorio, la territorialidad y el territorializar. Por ejemplo, todas

las leyes acopiadas antes de 1991 y hasta la Ley 136 de 1994 sobre modernización de la organización y funcionamiento de municipios se aúnan en un mismo espacio; constituyen doce leyes —incluida la Constitución Política de 1991— que evidencian de forma nítida lo descubierto en el desarrollo del capítulo (mapas cognitivos consolidados 2.1, 2.2 y 2.3).



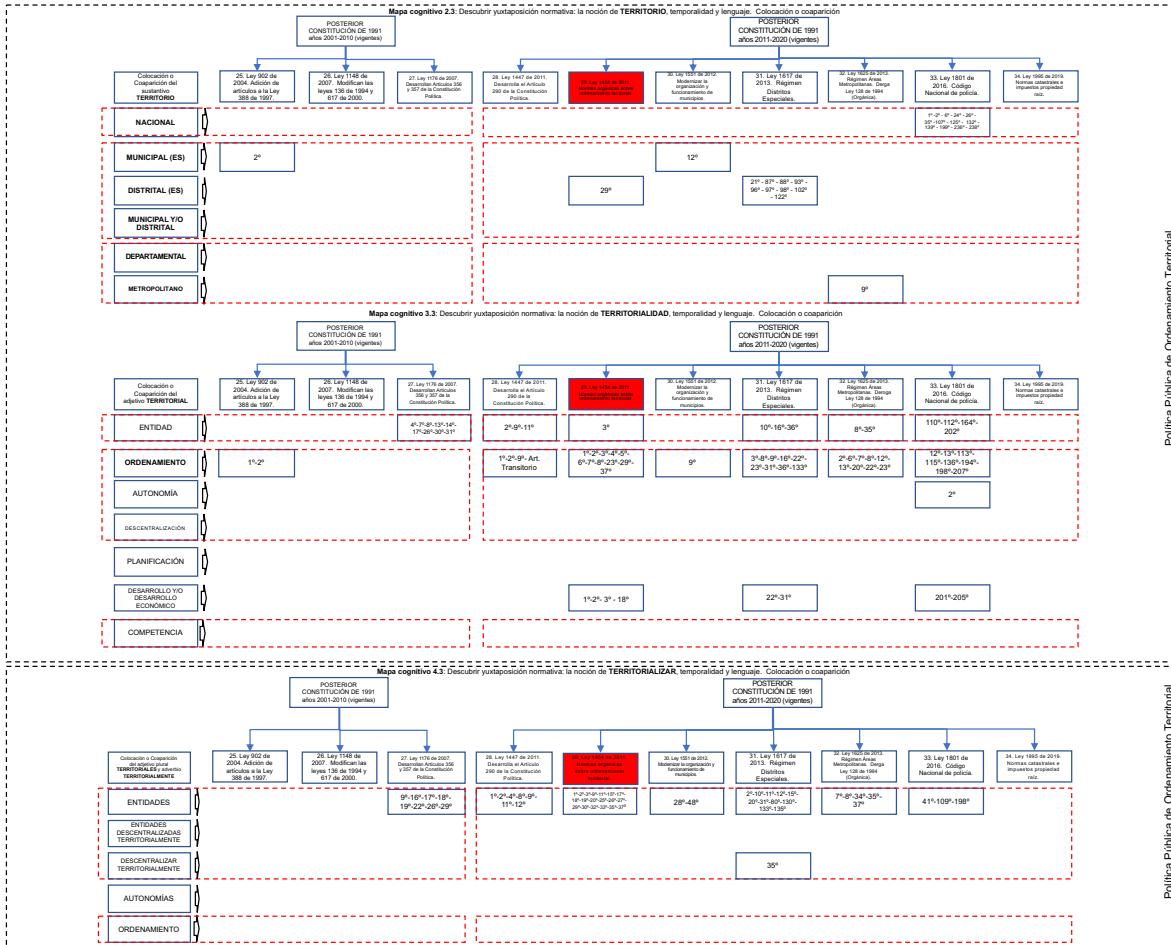
**Mapas cognitivos consolidados 2.1, 2.2 y 2.3. Descubrir yuxtaposición normativa: la noción de territorio, territorialidad y territorializar temporalidad y lenguaje. Colocación o coaparición entre el Decreto 1222 de 1986, sobre el régimen departamental, y la Ley 136 de 1994, sobre modernizar organización y funcionamiento de municipios**

Fuente: elaboración propia.

El segundo grupo de mapas cognitivos construidos de esta novedosa forma incluye también doce leyes: aparecen la 142 de 1994 sobre régimen de los servicios



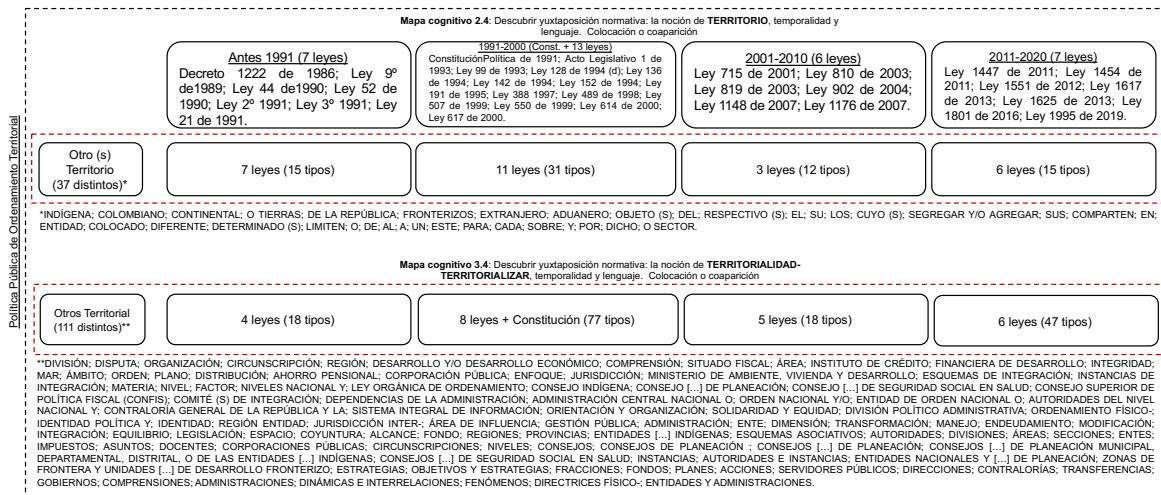




**Mapas cognitivos consolidados 2.7, 2.8 y 2.9. Descubrir yuxtaposición normativa: la noción de territorio, territorialidad y territorializar temporalidad y lenguaje. Colocación o coaparición entre la Ley 902 de 2004, de adición de artículos a la Ley 388 de 1997, y la Ley 1995 de 2019, sobre normas catastrales e impuestos a propiedad raíz**

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, un último mapa cognitivo consolida las 34 leyes y sintetiza el resto de territorios hallados (37) y la explosión del adjetivo territorial en la normativa nacional (111 maneras distintas), cuyo mayor porcentaje se produjo entre 1991 y 2000 (77 tipos). Es interesante redescubrir el resurgimiento de estos tipos durante la última década entre 2011 y 2020 (mapas cognitivos consolidados 2.10 y 2.11).



## Mapas cognitivos consolidados 2.10 y 2.11. Descubrir yuxtaposición normativa: la noción de territorio, territorialidad-territorializar temporalidad y lenguaje. Colocación o coaparición en 34 leyes entre 1986 y 2020

Fuente: elaboración propia.

Varios nuevos descubrimientos posibilitan esta forma diferente de ver la información. Las llaves entre los periodos elegidos obedecen a lo demarcado en los mapas cognitivos originales (en anexo). El método de búsqueda basado en la raíz *territor* permite dos cuestiones fundamentales: primero, amplía de manera notable el número de leyes a analizar, dejando atrás y sobrepasando aquellas que, en teoría, concentran el ordenamiento territorial en el país: Ley 388 de 1997 (LDU) y la Ley 1454 de 2011 Orgánica de Ordenamiento Territorial. Segundo, permite que la información se construya en forma de espiral, es decir, viene y va, de modo temporal, regresando en el tiempo y adelantándose también. No constituye el acopio de leyes logrado un proceso lineal construido de forma expedita: es una construcción en espiral que fue demarcando periodos y distintos lenguajes. En esencia, se puede afirmar que desde el discurso normativo jurídico, antes de promulgada la Constitución Política de 1991, los territorios municipal, distrital, departamental y metropolitano no existían. Incluso, estos dos últimos siguen invisibilizados durante la primera etapa de desarrollo legislativo posconstitucional hasta el año 2000 (mapas cognitivos consolidados 2.1, 2.2 y 2.3). Ese rasgo se conserva al poner de presente todas las colocaciones que acompañan al adjetivo territorial durante igual temporalidad: no existe autonomía territorial, ni

descentralización territorial, ni competencia territorial. El dato es que, mirado en retrospectiva, ese rasgo también se mantiene oculto en el lenguaje durante la última década (mapas cognitivos consolidados 2.7, 2.8 y 2.9), hecho que, sin lugar a dudas, determina cualquier ejercicio prospectivo que, en materia de ordenamiento territorial y reparto de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales, se quiera realizar en Colombia. No es coincidencia ni es un hecho fortuito. Es una política de Estado. Finalmente, un dato interesante: relacionar la información de este modo permite descubrir que, en la medida que el territorio se explyaya en acepciones y colocaciones, lo mismo ocurre con el adjetivo territorial: su territorialidad también se extiende en número, tal como se confirma aquí, lo que afirma su carácter inmanente, algo que el sistema lenguaje territorial-normativa descubre (figura 3).

### **2.12. El sistema lenguaje territorial: territorio-territorialidad-territorializar**

En el discurso de la política pública de ordenamiento territorial, el territorio es plenamente territorio cuando deviene entidad territorial. Y es territorial cuando se le adscribe una competencia, es decir, cuando se le concreta con una acción que lo territorializa y vuelve verbo. En las 34 leyes acopiadas, son múltiples las formas de lo territorial (cerca de 116 distintas), sin embargo, aunque analizar cada una de ellas desborda el alcance de la presente investigación, su puesta en escena como un todo permite sacar conclusiones valiosas (ver anexos, mapas cognitivos 3 y 4).

El territorio se refunde (43 formas diferentes), camina hacia atrás (municipal o distrital) y adelante (nacional), hacia un lado (metropolitano) y otro (departamental), llenándose de sentido o alejándose de él y volviendo sobre sí (ver anexos mapa cognitivo 2). El territorio se hace territorio desde el discurso y la interpretación, y no necesariamente como secuencia lineal. No es territorio y luego objeto de discurso e interpretaciones, ni objeto de discurso e interpretaciones y luego territorio, por lo que recurrir al lenguaje es una manera de abordar la complejidad de la cuestión, porque el territorio es también lenguaje.

En la política pública de ordenamiento territorial, el territorio es una jurisdicción abstracta, una sustancia, un nombre, un sustantivo, algo inmaterial. Sin embargo, a través del discurso y la práctica repetitiva del lenguaje, el territorio define la cualidad de lo territorial. Así, la territorialidad, que también es sustantivo, es el criterio

construido en virtud del territorio, actualizando la jurisdicción y sustancia de aquel, pero también condicionando la acción de territorializar.

Siendo así, al territorializar se actualizan los criterios y valores que dan sentido a la territorialidad, en un bucle de *transdeterminación* entre territorio, territorialidad y territorializar, por medio de un sistema lenguaje territorial-normativa (figura 3), especie de analogía de lo planteado por Monnet (2013) en su sistema socioterritorial (figura 2).

Desde el discurso, resulta pertinente abordar la reflexión en términos de *transdeterminación* en el espacio abstracto del lenguaje. En el idioma español, el prefijo “trans-” procede del latín *trans*, que significa ‘al otro lado’ o ‘a través de’. Entonces, territorio, territorialidad y territorializar se dan, a través de ellos, inmaterialmente (tabla 1 y figura 3).

Descubrir el territorio desde el lenguaje de la norma para establecer cómo se ordena implica ir más allá de la enumeración de las partes simples que lo componen. Es revelar los nexos esenciales que forman las palabras, un entretejido que es más que la suma de sus partes. Es entender el todo, no solo por la suma de sus partes, sino por el todo y más, es decir, lo complejo en su complejidad.

Con las colocaciones o coapariciones hemos visto cómo el territorio se construye, perece y deconstruye inmaterialmente, a partir de la manera en que, como concepto, condiciona los valores que forman la territorialidad y determina, oralmente, las acciones de territorializar, y cómo estos elementos (territorialidad y territorializar) fijan en la normativa lo que se debe entender por territorio desde el discurso de la ley (figura 3; ver anexos, mapas cognitivos 2, 3 y 4, y mapas cognitivos consolidados 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10 y 2.11).

En principio, el significado de las palabras nos indica que *territorio* es jurisdicción; territorialidad, criterio; mientras que territorializar es competencia. Aunque la cuestión no es sumar significados, al construir mapas cognitivos se desvela en parte el complejo juego de relaciones que forman al final lenguaje y territorio: pistas, hilos conductores y parte de su esencia descubiertos al escudriñar la política pública de ordenamiento territorial desde la raíz *territor*.

Gramaticalmente, la estructura verbal o imbricación y relación génesis entre territorio y lenguaje se halla en el origen mismo del vocablo. Territorio, territorialidad y territorializar, etimológicamente, coinciden en la raíz *territor*, y a partir de ahí se diferencian. Como categoría gramatical, las dos primeras son sustantivo o nombre, en tanto la tercera es verbo. No obstante, con el territorio sucede que es un sustantivo imán que atrae otras palabras que lo transforman en verbo. De ahí, el valor de abordarlo de la forma en que lo proponemos: como bucle de transdeterminación (figura 3).

### **CAPÍTULO III. CONTRASTE EN CAMPO. OBJETIVACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA ESCALA LOCAL E INTERMEDIA\***

#### **Introducción**

En este capítulo se contrasta en campo (Bourdieu, 2000) la manera en que se objetiva la política pública de ordenamiento territorial en las escala intermedia y local desde el lenguaje discursivo. A grandes rasgos, el método de análisis es el mismo del capítulo anterior; la diferencia radica en que los dispositivos aquí acopiados surgen del desarrollo legislativo que, desde el Gobierno central, se determinan, a propósito de lo descubierto en el acápite anterior. Eso implica necesariamente un proceso lineal temporal que inicia con la construcción de los primeros planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y de gestión ambiental regional, entre otros. La globalización y la competitividad demarcan el territorio entre los años 2001 y 2010, mientras en la última década su identidad recupera protagonismo.

El acceso a la información en las entidades territoriales del país es una de las mayores dificultades al momento de realizar investigación para los estudios cuyo objeto es el territorio. Su producción, sistematicidad, compilación, organización y registro, aunque resultan insuficientes —situación que impacta la solidez misma de las fuentes institucionales—, constituyen una oportunidad y una justificación para producir conocimiento relevante.

Para contrastar en campo cómo se incorpora y objetiva la política pública de ordenamiento territorial, se agruparon 28 dispositivos-planes que, en cumplimiento de la ley, desarrollan a escala local e intermedia los lineamientos normados desde el nivel central (las 34 leyes relacionadas en el capítulo anterior). La documentación reunida comprende el periodo 1995-2020, y, aunque no representa la totalidad de

---

\* Circunstancias especiales del ejercicio profesional del autor le permitieron observar de primera mano cómo es la gestión de la información en una alcaldía municipal, parte del área metropolitana de Barranquilla. El haber actuado en el pasado como secretario de planeación municipal en Galapa (Atlántico) le permitió observar los mecanismos que permiten o no accionar el ordenamiento territorial local e intermedio. Esa experiencia se pone al servicio de la reflexión que se expone en este capítulo.

dispositivos-planes, metodológicamente constituye información suficiente para cumplir con el objetivo propuesto.

Con el contraste en campo nos referimos aquí al estudio de la política pública de ordenamiento territorial desde sus autores-actores locales (entidad territorial), teniendo en cuenta qué privilegian y con qué capital político cuentan. Como profundizaremos en el capítulo V, el abordaje del ordenamiento territorial sugiere distintos enfoques conceptuales, teóricos y metodológicos que pueden entenderse por separado. En Bourdieu (2000), el campo político es aquel microcosmos autónomo, mundo aparte y separado, cerrado sobre sí mismo —aunque no completamente—, donde se engendra y disputa el interés particular, independiente al de los ciudadanos votantes en general y más ligado al beneficio personal de los actores políticos. Metodológicamente, la noción de campo es útil porque permite hallar relación entre situaciones aparentemente aisladas.

El ordenamiento territorial en nuestro país es parte del juego político, y es un problema que, desde el campo político, implica otras valoraciones, distintas a las de la ciudadanía y sus problemas reales (Hernández, [2001] 2013). El campo político no es evidente, aunque de él también hace parte y emerge la política pública de ordenamiento territorial, y lo es tanto por lo que plantea de forma visible como por lo que oculta o encubre.

Los límites del campo político son aquellos que producen efecto en él. Como se expuso en el capítulo anterior, en la política pública de ordenamiento lo que deviene territorial es también límite del campo. Por ejemplo: división-financiera de desarrollo; ámbito-factor; consejo indígena-solidaridad y equidad; identidad política-modificación; legislación-alcance; entidades descentralizadas-asuntos; circunscripciones-fracciones; acciones-directrices físico (ver anexos, mapas cognitivos 3 y 4).

En relación con el modelo territorial de Estado (o su inexistencia) y los principios de autonomía, descentralización y unitario que lo rigen, el campo político construye interpretaciones constitucionales sesgadas al centralismo (Robledo, 2018). La oposición Estado unitario/autonomía de las entidades territoriales, que es fundamental para definir el ordenamiento territorial político administrativo en el país,



encuentra en la descentralización el principio ideal para aplazar indefinidamente decisiones de fondo en relación con las reconfiguraciones del poder. Así, la clase política utiliza el Estado como instrumento (Miliband, 1998 [1969], citado en Míguez, 2010) para dominar el ordenamiento territorial a través de la política pública.

Existe una complicidad, una connivencia —no evidente pero esencial— entre los contenidos de las leyes aprobadas y los intereses de los actores políticos que participan en su elaboración. Son ideas, territorialidades que circulan en el campo y delimitan la organización político-administrativa del territorio, del Estado en el territorio y el ordenamiento territorial.

De las 34 leyes acopiadas del periodo 1986-2020 (ver anexos, mapa cognitivo 1), seis tienen relación directa con la ejecución a escala intermedia del ordenamiento territorial, ambiental y metropolitano en el departamento del Atlántico, Área Metropolitana de Barranquilla y la CRA. Desde lo local, posibilitaron accionar el ordenamiento en el distrito de Barranquilla y en el municipio de Puerto Colombia (ver anexos, mapa cognitivo 5).

De las siguientes leyes se desprenden los 28 dispositivos-planes y documentos agrupados: Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), Ley 128 de 1994 (derogada: Orgánica de las Áreas Metropolitanas), Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Urbano), Ley 1454 de 2011 (LOOT) y Ley 1625 de 2013 (régimen de áreas metropolitanas). De allí surgen planes de desarrollo (departamental, metropolitano, distrital, municipal), de gestión ambiental regional (CRA), de ordenamiento territorial municipal y distrital (PBOT, POT), así como un par de documentos: revocación del Acuerdo 002 de 2017 de Puerto Colombia por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico y estudios técnicos (versión 2) para el POD del Atlántico.

En principio, teniendo en cuenta los periodos de administración de las autoridades elegidas mediante voto popular a nivel local e intermedio, la información se dividió por años, así: 1995-1997, 1998-2000, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2020. Entre 1995 y 2000, se estudiaron dos planes de desarrollo de Barranquilla (decreto 0025 de 1997 y Plan de Desarrollo 1998-2000) y su POT (Decreto 0154 de 2000).

En el periodo 2000-2003, la información hallada surgió no solo del distrito, sino del municipio de Puerto Colombia y el Área Metropolitana de Barranquilla: Plan de Desarrollo Distrital 2001-2003 (documento de discusión), Acuerdo 037 de 2000 (por medio del cual se adopta el plan básico de ordenamiento territorial de Puerto Colombia [PBOT]), Acuerdo 009 de 2003 (sobre normas urbanísticas del mismo municipio) y el proyecto de acuerdo metropolitano del área (004 de 2000).

Durante el periodo 2004-2007, se encontraron cuatro documentos —incluido uno departamental—: Plan de Desarrollo del Atlántico (2004-2007), Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007 y proyecto de acuerdo para revisión del POT distrital (2007), y Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Colombia (2004-2007). De las mismas tres entidades territoriales se extrajo información para el periodo siguiente (2008-2011): Plan de Desarrollo Departamental (2008-2011), Plan de Desarrollo Distrital (2008-2011) y Plan de Desarrollo Municipal (2008-2011). Durante el mismo periodo, Puerto Colombia también aprobó los acuerdos 010 de 2008 (que modifica el PBOT) y 011 de 2011 (que modifica y cambia usos del suelo).

De toda la muestra temporal agrupada, el periodo 2012-2015 es especial. Durante ese tiempo se yuxtaponen dispositivos-planes de todas las entidades involucradas en el ordenamiento territorial local e intermedio: departamento del Atlántico (Plan de Desarrollo 2012-2015), distrito de Barranquilla (Plan de Desarrollo 2012-2015 y Decreto 0212 de 2014 por medio del cual se adopta el POT), municipio de Puerto Colombia (Plan de Desarrollo 2012-2015), Área Metropolitana de Barranquilla (Acuerdo Metropolitano 002 de 2013) y CRA (Plan de Gestión Ambiental Regional [PGAR] 2012-2022). Metodológicamente, resulta interesante observar y comparar las territorialidades emanadas por cada una de ellas.

Finalmente, entre el periodo 2016-2020, seis planes y documentos se agruparon alrededor de municipio, distrito y departamento: Plan de Desarrollo Departamental (2016-2019) y documento “Estudios técnicos para la formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Departamental POD del Atlántico 2017-2018” (nótese “adopción” en vez de “acuerdo”, a propósito de este), Plan de Desarrollo 2016-2019 (en el contexto del distrito) y Plan de Desarrollo 2016-2019 y Acuerdo 002 de 2017

del PBOT de Puerto Colombia. El otro documento es la revocatoria al acuerdo emanado del Tribunal Administrativo del Atlántico (ver anexos, mapa cognitivo 5). Ahora bien, para el contraste en campo de lo descubierto en la política pública de ordenamiento territorial central, los 28 dispositivos-planes y documentos agrupados a nivel local e intermedio se distribuyen metodológicamente por década, a fin de mantener cierta coherencia con la disposición de la información del capítulo anterior. Esta alineación permite poner en modo diálogo temporal el territorio, su territorialidad y el ordenamiento entre niveles y escalas. Resultó evidente desde el discurso cómo por medio de determinantes ambientales, de desarrollo y cultural-patrimoniales, la política pública de ordenamiento territorial central determina el ordenamiento local e intermedio. Siendo así, interesa también descubrir cómo desde lo local e intermedio se determina o no lo central, es decir, cómo se constituyen mutuamente (Massey, 2004).

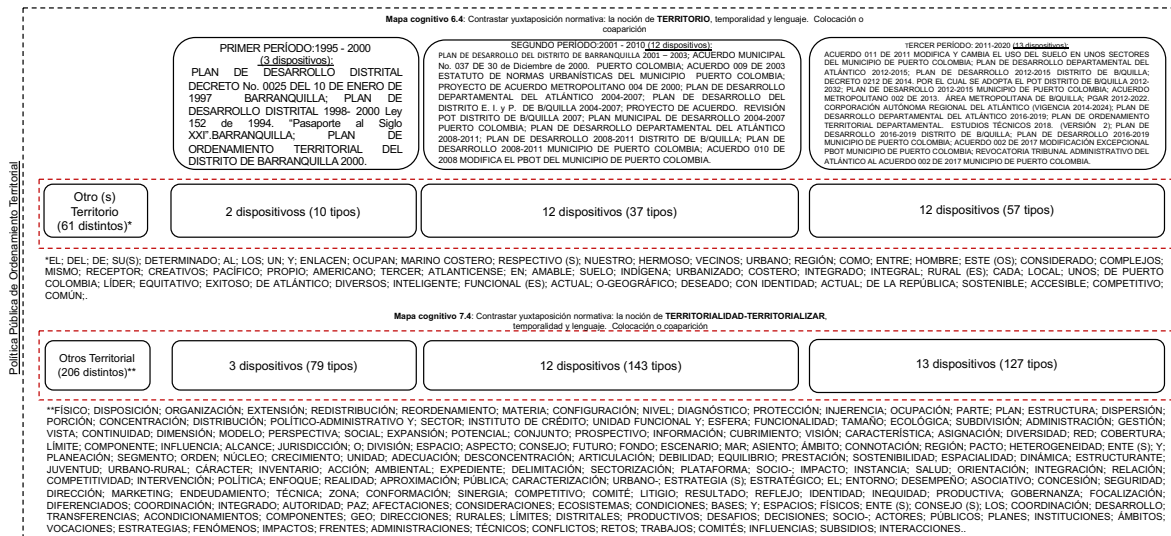
En síntesis, tres dispositivos-planes se introducen para el análisis del periodo 1995-2000. En la década 2001-2010 se incluyen 12, y 13 para la década 2011-2020, incluidos dos documentos, para un total de 28 (ver anexos, mapas cognitivos 5, 6, 7 y 8).

### **3.1. Punto de partida: el territorio departamental, metropolitano, distrital y municipal**

Una amplia gama de colocaciones o coapariciones del territorio se registran en la muestra organizada a nivel local e intermedio. Alrededor de 66 formas diferentes lo reconocen como sujeto y objeto (ver anexos, mapa cognitivo 6). Del mismo modo, el adjetivo *territorial* se reconoce en poco más de 212 maneras distintas (ver anexos, mapas cognitivos 7 y 8). No obstante, analizarlas todas y cada una excede el alcance de esta investigación.

En cuanto al territorio como sujeto, destacan, en el discurso de los dispositivos-planes y documentos acopiados, entre otras, sus cualidades de *hermoso, hombre, complejo, creativo, tercer, líder, exitoso, diverso, deseado, sostenible, amable, integral, accesible, común, equitativo, inteligente, actual y competitivo*. Para Cuervo (2012), esa dimensión del territorio es aquella donde el espacio es culturalmente

apropiado o, en palabras de Magnaghi (2011), producto del diálogo o relación entre naturaleza, entes vivos y seres humanos (mapas cognitivos consolidados 3.1 y 3.2).



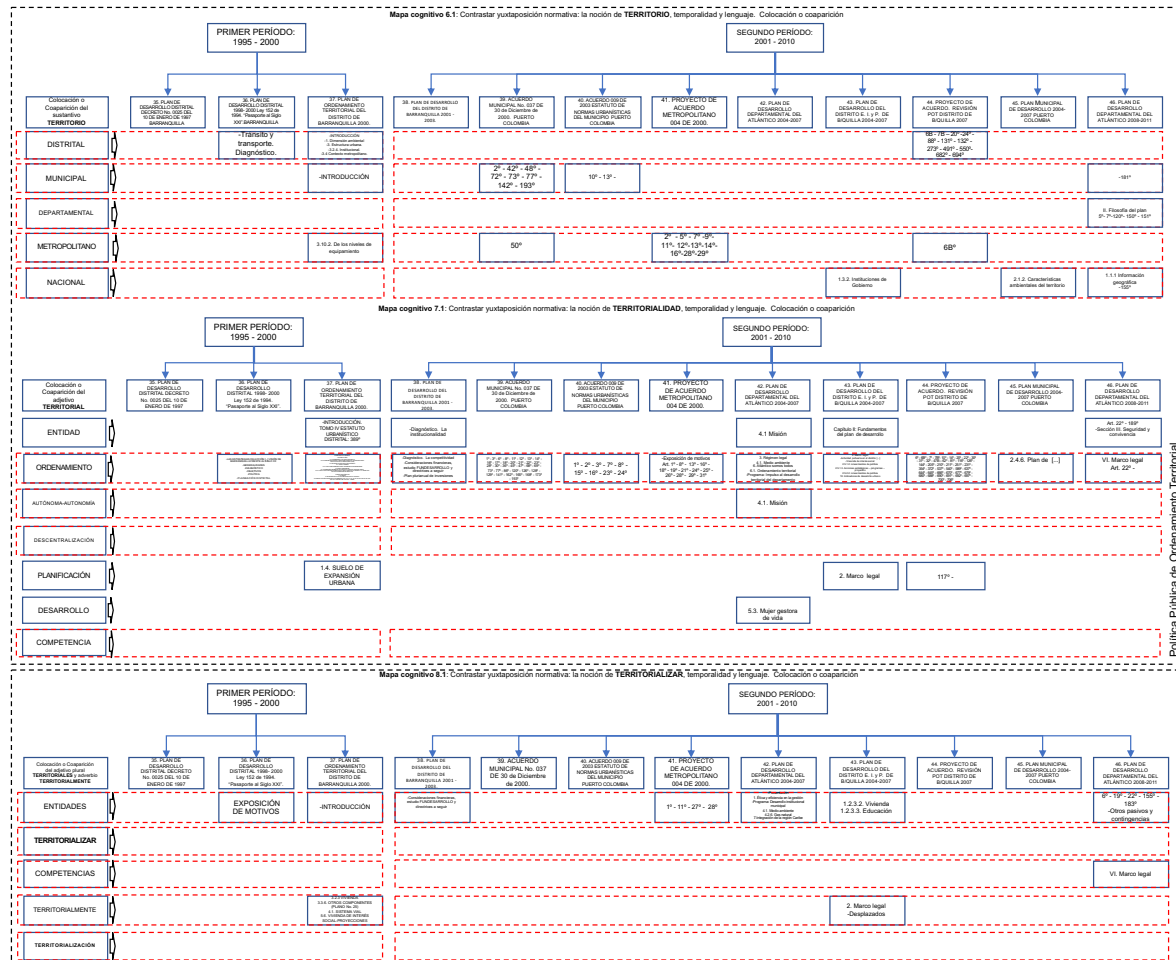
**Mapas cognitivos consolidados 3.1 y 3.2. Contrastar yuxtaposición normativa: la noción de territorio, territorialidad y territorializar temporalidad y lenguaje. Colocación o coaparición en 28 dispositivos en la escala local e intermedia entre 1995 y 2020**

Fuente: elaboración propia.

Como objeto-colocación o coaparición, los territorios distrital, municipal, metropolitano y departamental se reconocen en ese orden de manera directa y temporal entre 1995 y 2020. En varios dispositivos y documentos, aunque también se entrevén, no resultan plenamente evidentes (ver anexos, mapa cognitivo 6). En principio, entre 1995 y 2000, tres documentos son estratégicos para nuestro análisis: Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla (Decreto 025 de 1997), Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla 1998-2000 ("Pasaporte al Siglo XXI") y POT del Distrito de Barranquilla 2000 (mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5).

Inicialmente, no son palpables los territorios distrital, municipal, metropolitano o departamental en el Plan de Desarrollo Distrital de 1997. Sin embargo, a propósito del diagnóstico de tránsito y transporte del Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla 1998-2000, el territorio distrital se referencia en el contexto del aumento significativo del parque automotor y las afectaciones que ello conlleva: vías

funcionalmente insuficientes, mayor accidentalidad, y deficiente señalización y semaforización (p. 44).



**Mapa cognitivo consolidado 3.3, 3.4 y 3.5. Contrastar yuxtaposición normativa: la noción de territorio, territorialidad y territorializar temporalidad y lenguaje. Colocación o coaparición entre el Plan de Desarrollo Distrital Decreto 0025 de enero de 1997 (Barranquilla) y el Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2008-2011**

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, el territorio municipal se referencia al poner de presente el POT de Barranquilla (Decreto Distrital 154 de 2000). En el marco de las justificaciones del plan, su introducción llama la atención sobre la necesidad de hacer compatibles el desarrollo urbano y el medio ambiente natural, armonizando la expansión urbana con las características naturales existentes en el territorio municipal (tomo I, p. 19).

Como instrumento, por medio del POT se espera prevenir y mitigar el deterioro ambiental que, desde comienzos del nuevo milenio, el acelerado proceso de urbanización generaba. En el marco del accionar de competencias y autonomía local, se identifican en conexo, entre otras, las siguientes leyes y artículos: Constitución Política de 1991 (artículos 311 y 339), Ley 3ª de 1991, Ley 99 de 1993, Ley 128 de 1994, Ley 136 de 1994, Ley 142 de 1994, Ley 152 de 1994 y Ley 388 de 1997 (entendida, desde esta escala local, como nueva ley de reforma urbana).

Conceptualmente, el POT se definió como el

Instrumento a través del cual, en ejercicio de su función pública, el Gobierno Distrital ordena espacialmente el territorio, racionalizando las intervenciones públicas y privadas sobre el mismo, mediante la definición de acciones dirigidas a determinar usos y actividades y definir infraestructuras de servicios públicos sociales y equipamientos de uso colectivo, y la destinación de inversiones que optimicen las condiciones de vida de la comunidad, en armonía con el desarrollo económico y social, el medio ambiente, la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural, ejecutando para tal fin acciones y proyectos estratégicos y prioritarios. Tanto su elaboración como implantación requieren de la interpretación de la ciudad como una síntesis que aglutina, en una misma fuente de territorio, elementos económicos, culturales y sociales, ambientales, de equipamiento, transporte, servicios públicos, conservación del patrimonio arquitectónico y el financiamiento y la modernización institucional, asociada con el desarrollo urbano. (tomo I, p. 28)

Este racionamiento, en principio, se halla alineado con el enfoque urbanista del ordenamiento territorial que Gómez (2008) plantea. Al centrarse en la ciudad, el concepto se reduce a la clasificación y calificación urbanística del suelo, tratándose con detalle lo urbano o aquello que próximamente lo será. Por su lado, lo rural termina siendo “espacio residual, mero soporte para la expansión de las ciudades” (p. 60), o es simplemente no distinguido.

Por esta razón, en la caracterización del patrón de desarrollo urbano del plan, el territorio distrital se reconoce al tratar los aspectos históricos que permitieron la formación y estructuración de la ciudad. Los autores del documento anotan que su análisis y caracterización señalará acciones y actuaciones urbanísticas para el adecuado desarrollo territorial futuro (tomo I, p. 30). Al describir el patrón de desarrollo urbano de la estructura urbana, el territorio distrital se referencia alrededor de las etapas de ocupación en semicírculos que desde el núcleo central

de la ciudad se dieron, donde el río Magdalena se constituye en límite o barrera determinante en su configuración. Así, la distribución de los usos del suelo señala el uso residencial como dominante, destacándose la existencia de una porción territorial rural “débilmente explotada [que] representa una reserva adecuada para atender los requerimientos de expansión urbana de la ciudad” (tomo I, p. 99).

Por otra parte, al tratar la dimensión ambiental, el territorio distrital se menciona al listar sus ecosistemas destacados. La Ciénaga de Mallorquín y el sistema hidrográfico del occidente son severamente afectados por la ocupación de “pobladores que conformaron barrios originados por procesos de invasión”. Junto con la zona rural del distrito, en el plan se propone para ellos “un cuidadoso tratamiento en la escala metropolitana” (tomo I, pp. 40-43). A propósito, se hace referencia por vez primera al territorio del Área Metropolitana de Barranquilla al poner de presente la adscripción a esta de Galapa, situación que reconfigura el patrón lineal que une por la carretera oriental a Malambo, “pasa por el Municipio de Soledad a través de la calle 30, penetra por esta al centro de Barranquilla y, desde allí, se extiende hasta Puerto Colombia por las carreras 46 y 51B, hacia el occidente del Distrito” (tomo I, p. 97).

El territorio distrital se vuelve a referenciar retomando el tema de vivienda, respecto de los desarrollos residenciales existentes, cuya característica principal en materia de ocupación territorial muestra tres direcciones: una, en sentido norte (restringido por la zona industrial —vía 40— y la Ciénaga de Mallorquín); otra, en sentido sur-sur (conurbación con Soledad); y, finalmente, aquella en sentido occidental y sur-occidental (que presenta las mayores posibilidades para el desarrollo de nuevos sectores residenciales). En relación directa con esta tesis doctoral y la USEA, en el plan se lee lo siguiente:

La distribución actual de la vivienda en el territorio distrital, a partir de sus características socio-económicas (estratificación), presenta igualmente importantes particularidades. Los sectores residenciales altos y medios-altos marcaron territorialmente sus preferencias a partir de la conformación del núcleo urbanístico conformado por los barrios El Prado y Altos del Prado, continuando dicha tendencia hacia el occidente y noroccidente con barrios como El Golf, Ciudad Jardín, El Poblado, Altos del Limón, Altamira, Santa Mónica, Riomar, Villa Country, Villa Santos, entre otros. Esta tendencia se consolida con el surgimiento de la

urbanización Villa Campestre, en inmediaciones de la Ciénaga de Mallorquín y con desarrollos residenciales costeros hacia el Municipio de Puerto Colombia. (Tomo I, p. 106)

En ese sentido, al conceptualizar alrededor del territorio, Monnet (2013) sostiene que, como espacio concreto —área o red—, este se realiza por el ejercicio de una acción humana repetitiva.

El territorio materializa entonces los valores de capital territorial y crea territorialidad. La territorialidad, a su vez, estructura las representaciones y los significados del territorio, condicionando socialmente las acciones en él. El territorio condiciona materialmente las acciones y construye territorialización, mediante acciones sobre el espacio material, motivadas por una territorialidad.

Finalmente, en un bucle de interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización, esta última produce y define el territorio en el espacio (figura 2).

Es de anotar que, en el territorio distrital, el uso institucional funciona como red, toda vez que su principal característica es la *dispersión* en la ciudad (tomo I, p. 109).

Ahora bien, en el contexto metropolitano, el territorio distrital se señala al definir Barranquilla como ciudad central del sistema regional de la Costa Atlántica, y que, junto a Soledad, Malambo y Puerto Colombia, constituyen “una unidad funcional y territorial” (tomo I, p. 160). Aunque Galapa ya se incluía en el AMB, en aquel entonces se anotaba que el crecimiento desde Barranquilla se daba en dos direcciones a escala metropolitana: norte, hacia Puerto Colombia, y sur, en dirección a Soledad y Malambo. Por el norte, estratos medios y altos —por medio de vivienda permanente y recreativa—, instituciones de educación —universidades y colegios— y clubes sociales accionaban la territorialización del espacio material en dirección a Puerto Colombia.

En Soledad, hacia el sur, población de ingresos medios-bajos y bajos ocupó vivienda. También se ubicaron equipamientos de la estructura funcional y de servicios, como el aeropuerto, la central de abastos, el terminal de transporte y el estadio de fútbol. En Malambo, la construcción del parque industrial preveía la atracción de población debido al factor empleo. En realidad, en el POT, la expansión de Barranquilla era considerada “espontánea, sin una mínima planificación y coordinación entre las distintas autoridades, de manera que se oriente la ocupación ordenada y armónica del territorio” (tomo I, p. 161). Por su parte, el Área



Metropolitana era apreciada como una figura administrativa limitada, debido a que las “competencias y la autonomía propia de los alcaldes municipales, ha impedido su efectiva intervención en la solución de los conflictos que el crecimiento de Barranquilla ha generado en todo el territorio del Área” (tomo I, p. 162). En el contexto regional, el territorio distrital se entiende ligado al sector del Atlántico, donde “predominan proyectos de urbanizaciones con énfasis en vivienda recreativa” (tomo I, p. 163).

La territorialidad del discurso nos indica así dos valoraciones distintas: una, ligada a la expansión hacia el norte, más relacionada con la recreación y el ocio, con servicios educativos superiores y vivienda de estratos medios y altos, y otra, ligada al crecimiento en dirección sur, vinculada a equipamientos de carácter metropolitano-regional y vivienda de estratos medios-bajos y bajos.

Por otro lado, la administración del territorio distrital y metropolitano constituye un ítem aparte en el documento del plan (tomo I, punto 3.6). En relación con el territorio distrital, se reconoce la competencia para subdividir el territorio en comunas, al tenor de lo dispuesto en la Ley 136 de 1994 sobre la modernización, organización y funcionamiento de los municipios (artículo 117). También se llama la atención sobre la importancia para la administración territorial del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (Dadima), constituido como “autoridad para la atención de los asuntos ambientales de Barranquilla” (tomo I, p. 166). Adicionalmente, se hace referencia a la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla (Edubar), instrumento para adelantar proyectos urbanos, producto de las recomendaciones de la Misión Japonesa. En lo tocante al territorio metropolitano, se precisa que, en 1985, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por su sigla en inglés) elaboró estudios aún vigentes que se deben incluir dentro del POT, con el fin de “mejorar y ampliar el sistema de transporte de Barranquilla y su región Metropolitana” (tomo I, p. 179).

A nivel de vías locales, el territorio distrital se referencia en cuanto al sistema vial que se muestra adecuado para articular vías arteriales con las troncales regionales y nacionales. La vía Circunvalar es el eje para ello, debido a que en el interior de la ciudad la estructura vial presenta debilidades. También se llama la atención sobre

el potencial portuario y el valor estratégico del río Magdalena como medio de transporte multimodal (tomo I, p. 184).

En cambio, cuando se habla de los servicios públicos, el territorio distrital se designa al tratar la energía. Se hace referencia a la reciente transformación administrativa del sector, que, en su proceso de modernización, constituyó la empresa Electrificadora del Caribe SA ESP (Electricaribe), que distribuirá y comercializará energía en los departamentos de Atlántico, Magdalena, Cesar y Guajira. A este respecto, es importante anotar que, desde los distintos sectores, también se acciona el ordenamiento territorial (Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, Plan Nacional de Ordenamiento Minero, Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, etc. [DNP, 2014]). Por otra parte, el ordenamiento minero-energético, como competencia del nivel central, constituyó la empresa distribuidora y comercializadora Electrocosta SA ESP, para los departamentos de Bolívar, Sucre, Córdoba y el Magdalena Medio (tomo I, p. 205).

Volviendo al territorio metropolitano, este se señala en el contexto del uso actual de la tierra en relación con el Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana. En dicho plan, se establece una franja de transición o protección paralela a la carretera Metropolitana o Segundo Anillo Circunvalar, cuyo uso se destinará a actividades ecológico-recreativas. La oferta ambiental será para las “futuras zonas de expansión y los asentamientos previstos a lo largo de este segundo anillo circunvalar, además de facilitar la preservación del cauce del arroyo Grande” (tomo I, p. 214).

Es más, al tratar el modelo territorial y los usos del suelo, en el tomo III, parte A, componente urbano, el POT vuelve a reconocer el territorio metropolitano de manera explícita. La articulación entre modelo y usos propone la escala metropolitana como punto de partida en los análisis, vinculando la estructura vial y ecológica (cuenca Arroyo León, perímetro de la Ciénaga de Mallorquín, litoral Mar Caribe, franja occidental del río Magdalena y zonas de reserva forestal). Barranquilla se presenta como una ciudad central regional, cuya estructura radiocéntrica “se expande hacia el occidente”. Junto con Soledad, constituye, además, una

centralidad alrededor de la cual gravita un subsistema de asentamientos periféricos, vinculados por redes viales y “equipamientos de diversa naturaleza” (tomo III, p. 20-22).

Teniendo en cuenta lo anterior, el territorio del distrito se referencia en lo relativo a la estructura de usos del suelo, la cual —entre otros principios— se debe sustentar en la equidad social territorial, la descentralización, la desconcentración y la racionalidad en el proceso de expansión territorial del distrito. Por consiguiente, el suelo de expansión urbana para la población proyectada a 2020 corresponderá al occidente del territorio distrital, en aproximadamente 1500 hectáreas. En ese sentido, se llama la atención sobre “la poca disponibilidad de tierras aptas para atender la expansión urbana de Barranquilla más allá del 2020”. Lo anterior constituye un desafío producto del “pequeño tamaño del distrito y [...] la necesidad de preservar —dentro del mismo— las áreas de protección y reserva” (tomo III, p. 55).

El río Magdalena hacia el oriente, la Ciénaga de Mallorquín hacia el norte y el casco urbano de Soledad hacia el sur establecen barreras naturales y artificiales para la expansión de Barranquilla, mientras el suelo rural es reconocido en aquellas porciones del suelo adyacentes a Puerto Colombia y Galapa. El POT les confiere a estos la calidad de espacios de protección territorial, y reserva forestal y rural integrada (tomo III, p. 57).

Por otra parte, entre los fundamentos del plan se hallan el modelo de desarrollo territorial lineal y la vocación industrial y portuaria de la ciudad. Con el propósito de lograr un desarrollo equilibrado del territorio distrital, se proponía articular las mallas viales del sur y norte para mejorar la “movilidad y competitividad general”, en el contexto de la actualización del Estudio Integral de Transporte para la Región Metropolitana de Barranquilla. En aquel entonces, el plan vial era considerado un aspecto esencial en el proceso de ordenamiento del territorio, teniendo en cuenta además el interés de la ciudad por posicionarse en escenarios competitivos producto del proceso de globalización. Cinco criterios del componente vial primaban entonces: integración, atracción de actividades, accesibilidad, compatibilidad ambiental y movilidad (tomo III, pp. 82-88).

Ahora bien, a fin de promocionar el desarrollo empresarial local, regional y nacional, el territorio del distrito vuelve a ser evidente al llamar la atención sobre la necesidad de reservar áreas específicas para la ubicación de centros para ferias, exposiciones y convenciones (tomo III, p. 151). También se tornaban necesarias la ubicación de centros administrativos locales (CAL), a fin de administrar el proceso de descentralización (tomo III, p. 155), y la construcción de centros de atención inmediata (CAI), a efectos de garantizar los servicios de seguridad distrital (tomo III, p. 159).

En cambio, en el marco del modelo de ordenamiento del territorio metropolitano, este se vuelve a referenciar a propósito de aquellos equipamientos de escala metropolitana que deben servir para enlazar los territorios de los municipios que conforman el área, a saber, parques de esparcimiento, descanso y protección de recursos naturales, como el previsto hacia el occidente de la ciudad (tomo III, p. 197).

Retomando el tema de los servicios públicos, se hace mención al territorio del distrito al tener de presente la empresa de aseo, acueducto y alcantarillado Triple A. Para la disposición final de residuos, el distrito cuenta con un terreno dentro del perímetro urbano, retirado “del límite territorial actualmente urbanizado” (tomo III, p. 228).

En otro sentido, y en el contexto del Acto Legislativo 01 de 1993 (ver anexos, mapas cognitivos 1, 2, 3, 4 y 5, y mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5), por vez primera se reconoce en esta muestra inicial del POT el territorio del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. En el tomo IV, Estatuto Urbanístico Distrital, en el marco de sus objetivos, se plantea que el proyecto de ciudad requiere de un “cuerpo normativo que regule y oriente las intervenciones [...] y propicie el equilibrio que debe existir con el medio construido” (tomo IV, artículo 2º, punto 1). Dicho territorio se vuelve a mencionar al tratarse algunos conceptos. La zonificación se define, así, como “la división [...] en cuyos términos se distribuyen y regulan, en forma ordenada, los usos del terreno y su intensidad” (tomo IV, artículo 91).

En el capítulo III, sobre consideraciones ambientales, al tener presente la Ley 388 de 1997, se reconoce el territorio del distrito al abordar los componentes básicos

“inherentes al proceso de ordenamiento físico” (tomo IV, artículo 8º). El territorio distrital vuelve a nombrarse a propósito de su división para la aplicación de normas urbanísticas en suelo urbano, mientras el territorio municipal reaparece en el discurso normativo, al distinguir el suelo de expansión urbana (tomo IV, artículo 11). Más adelante, al definir las áreas de actividad (usos) y su representatividad, estas se fijan como determinantes durante la vigencia del POT. El territorio distrital se reconoce y, junto aquellas, “constituyen la base para generar un mayor grado de planificación, participación, preservación del patrimonio cultural y protección de los recursos naturales” (tomo IV, artículo 93). Al llamar la atención sobre los usos institucionales de influencia urbana general e incluso metropolitana, el territorio distrital se vuelve a referenciar (tomo IV, artículo 286), lo mismo que al abordar la noción de plusvalía, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de 1991 (tomo IV, artículo 377).

Finalmente, el territorio del distrito de Barranquilla se reconoce en el marco del ajuste y obligatoriedad para cumplir las normas ante todo tipo de actuación en él (tomo IV, artículo 416, párrafo). Es de anotar que, transitoriamente, ante la redefinición de límites entre Barranquilla y Puerto Colombia (Ordenanza 021 de 1999), las normas urbanísticas del territorio objeto de discusión quedan aplazadas (tomo IV, artículo 418), manifestándose así el territorio como espacio de poder y disputa (Haesbaert, 2013).

Concluyendo, en los tres dispositivos analizados del periodo 1995-2000, varios aspectos se destacan. Primero, el hecho de que todos corresponden a un mismo ámbito de aplicación: Barranquilla. Segundo, en el plan de desarrollo distrital de 1997, ninguna colocación o coaparición del territorio se aprecia de manera expresa. A continuación, el territorio distrital solo se reconoce de manera precisa a propósito de la insuficiencia vial existente, debido al aumento del parque automotor, según el Plan de Desarrollo 1998-2000 (mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5).

Finalmente, los territorios municipal, distrital y metropolitano se reconocen, en ese orden, de manera específica en el Decreto Distrital 154 de 2000 (POT). Por su lado, el territorio departamental no se registra en ninguno de los dispositivos. En principio, el territorio municipal se referencia respecto a la necesidad de hacer compatibles

desarrollo urbano y medio ambiente natural. Conceptualmente, el POT se entiende en relación con lo urbano, centrándose en la ciudad. El territorio distrital, por su parte, se menciona originalmente al tratar los aspectos históricos que configuraron la ciudad actual y, luego, en el contexto de la dimensión ambiental y sus ecosistemas destacados. Desde ese momento se estima que estos debían tener un tratamiento desde la escala metropolitana.

Con ese marco, el territorio metropolitano se reconoce por vez primera a propósito de la inclusión de Galapa en el Área Metropolitana de Barranquilla. Se vuelve a referenciar el territorio distrital al tratar la vivienda y las características de ocupación territorial, que evidenciaba tres direcciones. Destacamos aquí aquella ubicada en sentido norte, con el surgimiento de Villa Campestre, urbanización en inmediaciones de la Ciénaga de Mallorquín, que, junto con otros desarrollos residenciales costeros, territorializaban el espacio entre Barranquilla y Puerto Colombia.

Desde el contexto metropolitano, el territorio distrital se señalaba al definir Barranquilla como ciudad central del sistema regional de la Costa Atlántica. A escala metropolitana, se reconocían, por su parte, dos direcciones de crecimiento para la ciudad. En una de ellas, de estratos medios y altos, viviendas permanentes y recreativas, universidades, colegios y clubes fueron ubicados al norte, en orientación a Puerto Colombia.

En todo caso, la expansión de Barranquilla es considerada espontánea, sin planificación ni coordinación entre autoridades, y la figura del área metropolitana, limitada. Esto último es un problema, debido a las competencias y la autonomía de los alcaldes municipales, que impedían su efectiva intervención.

Desde lo distrital, el territorio se podía dividir en comunas, al tenor de una ley de municipios sobre modernización, organización y funcionamiento (Ley 136 de 1994). Al mismo tiempo, el vial era un aspecto considerado fundamental para el ordenamiento territorial, resaltándose el río Magdalena como futuro medio de transporte multimodal.

Retomando el territorio metropolitano, este se señala en el contexto del uso actual de la tierra. También al tratar el modelo territorial y los usos del suelo. Se propone, desde entonces, la escala metropolitana como punto de partida para los análisis,

vinculando las estructuras viales y ecológicas. Teniendo en cuenta lo anterior, el territorio distrital se referencia al poner de presente la estructura de uso del suelo. Se llama la atención sobre la poca disponibilidad de tierras para la expansión urbana de la ciudad, debido, entre otros aspectos, a la necesidad de conservar áreas de protección y reserva. El plan vial, a su vez, es un aspecto esencial para el ordenamiento del territorio, a fin de mejorar la movilidad y competitividad en el contexto del proceso globalizador que se vive actualmente.

El territorio distrital se aborda al tratar la noción de plusvalía y el territorio municipal se menciona a propósito del suelo de expansión urbana. Para terminar, se entienden como sinónimos de territorio los siguientes: *suelo, área, tierra, terreno, espacio y sector*.

### **3.2. Periodo 2001-2010: globalización, competitividad y territorio**

Para el segundo periodo (2001-2010), 12 documentos se acopiaron para el análisis: Plan de Desarrollo del Distrito de Barranquilla 2001-2003; Acuerdo Municipal 037 de 2000 Puerto Colombia; Acuerdo 009 de 2003 (estatuto de normas urbanísticas de Puerto Colombia); proyecto de acuerdo metropolitano 004 de 2000 Área Metropolitana de Barranquilla; Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2004-2007; Plan de Desarrollo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla 2004-2007; proyecto de acuerdo revisión POT distrito de Barranquilla 2007; Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007 Puerto Colombia; Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2008-2011; Plan de Desarrollo 2008-2011 Distrito de Barranquilla; Plan de Desarrollo 2008-2011 Puerto Colombia; y Acuerdo 010 de 2008 (que modifica el PBOT de Puerto Colombia) (ver anexos, mapas cognitivos 6, 7 y 8, y mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5 y mapa cognitivo consolidado 3.6, 3.7 y 3.8).

El territorio municipal se reconoce inicialmente en el marco del PBOT de Puerto Colombia, en el contexto de su ámbito de aplicación (artículo 2º). Es de anotar que este municipio adoptó el plan por acuerdo (Alcaldía-Concejo Municipal), y no por decreto. Más adelante, el territorio municipal se vuelve a mencionar, al tratar los componentes naturales en cuanto a las áreas y zonas de protección del sistema hidrográfico (artículo 42) y de los ecosistemas estratégicos externos al municipio

(artículo 48). Precisamente, para Gómez ese enfoque conservacionista del ordenamiento territorial, es el que vincula “una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales y a la previsión de espacios naturales protegidos de acuerdo con las figuras de protección disponibles” (2007, p. 61).

Por otro lado, en el mismo plan básico, el territorio metropolitano se registra por vez primera a propósito del patrón de desarrollo urbano y el modelo de ocupación de tipo bifocal existente en Puerto Colombia. De la siguiente manera, se hace referencia directa a la unidad socioespacial de análisis estudiada:

y el foco de la villa universitaria y tecnológica, colindante con la ciudad de Barranquilla, separados por un área de transición dedicada a actividades suburbanas y conservación y protección ambiental que impiden la conurbación de estos focos, por conveniencia de la función que cumplen para el territorio metropolitano y la identidad de la población porteña. (artículo 50)

A continuación, en el marco de la sección IV, sobre patrimonio cultural, el territorio municipal se vuelve a señalar al llamar la atención sobre la protección de los bienes inmuebles de valor patrimonial (artículo 72) y la necesidad de contar con un plan especial de protección patrimonial (artículo 73). Del mismo modo, al clasificar el suelo, el PBOT “delimita el territorio municipal en suelo urbano, suelo rural y suelo de expansión urbana” (artículos 77 y 142). Finalmente, el territorio municipal se registra de manera directa a propósito de los instrumentos y mecanismos de gestión financiera, en el contexto de la Ley 388 de 1997 (artículo 193).





señala al hacer referencia al tratamiento de conservación urbana y arquitectónica (artículo 13).

Por otra parte, en la exposición de motivos del proyecto de acuerdo metropolitano 04 de 2000 (mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5), el territorio metropolitano se especifica a propósito de la visión del desarrollo y los principios alrededor de los cuales se fundamentará el ordenamiento físico-espacial y funcional del área. De este modo, la calidad de vida era un principio fundamental que buscaba

ofrecer ventajas para que sus habitantes puedan acceder a una vivienda digna, a unos servicios públicos y sociales eficientes, a una accesibilidad y movilidad rápida y segura y una oferta educativa y cultural que permita desarrollar de manera equitativa las potencialidades que ofrece el territorio metropolitano. (artículo 2º)

Es de anotar que la síntesis de la visión prospectiva en aquel entonces era *“Hacer del Área Metropolitana de Barranquilla, el territorio más competitivo de Colombia”* (artículo 4º, destacado del original), ideal en línea con lo estipulado en el POT de la ciudad (Decreto 0154 de 2000), que, como registramos anteriormente, se proponía mejorar la competitividad y movilidad vial norte-sur.

De hecho, entre los objetivos de desarrollo del área, tres hacen referencia directa al territorio metropolitano: evitar la conurbación por medio de nuevas centralidades en la periferia; mejorar la accesibilidad de todos los municipios miembros a equipamientos metropolitanos, con el fin de reducir desequilibrios sociales; y asegurar el abastecimiento hídrico de toda la población, con el propósito de “garantizar la sostenibilidad ambiental del territorio metropolitano” (artículo 5º). Por consiguiente, entre las políticas metropolitanas, la conservación de los recursos naturales por medio de zonas de conservación ecológica resultaba importante para orientar el ordenamiento físico-espacial del área (artículo 7º).

Al acometer el modelo de ordenamiento territorial metropolitano, el proyecto de acuerdo definió en los siguientes términos el ordenamiento territorial:

Es una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización política y administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad, garantizando un buen nivel de vida para la población al tiempo que propende por la conservación del ambiente. (artículo 8º)

Con este marco, el territorio metropolitano se vuelve a referenciar a propósito de los principales criterios urbanísticos que sustentan el modelo de ordenamiento: 1) conexión de la metrópoli con su periferia, mejorando la accesibilidad, y 2) reequilibrio del tejido urbano a través de un espacio común y equidistante que evite la conurbación (artículo 9º). A renglón seguido, se enumeran los elementos clave de la estructura territorial o sistemas estructurantes: 1) sistema ambiental, 2) sistema vial y 3) sistema de equipamientos. En los dos primeros se hace referencia directa al territorio metropolitano (artículo 11).

En este orden de ideas, las funciones básicas de cada elemento del modelo de ordenamiento propuesto concebían Barranquilla como núcleo metropolitano y Soledad, como centralidad industrial, educativa departamental y de servicios de alto impacto, ambas como parte de la zona urbana consolidada. Malambo se entendía como centralidad de actividad industrial y agroindustrial, en tanto Galapa mantendría su liderazgo cultural y se proyectaba como una nueva centralidad para servicios agropecuarios, de salud y terciarios. Puerto Colombia constituiría una centralidad recreativa y turística, albergando el parque tecnológico de servicios de educación superior especializada. Los tres municipios se concebían como zona de futuro desarrollo o periurbana. Finalmente, una zona de articulación e integración a partir de las dos anteriores consolidaba el modelo. El territorio metropolitano se reconocía explícitamente en esta última zona y en Malambo (artículo 12).

Las directrices para el ordenamiento territorial metropolitano indicaban, por su parte, al sistema de espacios públicos y equipamientos colectivos como el medio para que los municipios integrantes del área incluyeran, en sus respectivos planes de ordenamiento territorial, “zonas destinadas a conformar el sistema de parques metropolitanos ubicados en la zona de articulación e integración descrita en el Modelo de Ordenamiento del territorio Metropolitano”. También requerían a las empresas de servicios públicos la “adecuación de los planes de expansión” (artículo 13). Es de anotar, entre aquellas normas metropolitanas de obligatorio cumplimiento, el sistema metropolitano de espacio público, con el fin de garantizar doce metros cuadrados por habitante “para la totalidad del territorio metropolitano” (artículo 28).

Los hechos metropolitanos, por otro lado, en el marco del artículo 6° de la Ley 128 de 1994 (derogada), y a propósito de los criterios para identificarlos en el área, gravitaban alrededor de “la necesidad de incrementar la competitividad en el territorio metropolitano de conformidad con la Visión Prospectiva” (artículo 14). Entre los planes y programas derivados de los hechos metropolitanos, cualquier proyecto de vivienda de interés social en el “territorio metropolitano, deberá contar con las infraestructuras de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, las cesiones para zonas verdes y equipamiento comunitario conexo” (artículo 16)

Después, el territorio metropolitano se referencia en lo relativo al ordenamiento territorial y los procedimientos para su revisión y modificación. En el marco del plan integral de desarrollo metropolitano, se explica que las revisiones y modificaciones deben sustentarse en cambios significativos de población, ajustes en usos del suelo, “ejecución de macroproyectos de infraestructura nacional, regional o departamental” o “la ocurrencia de un hecho sobreviniente o catástrofe” (artículo 29).

Por último, se anota la vigencia del proyecto de acuerdo entre el 1° de enero de 1998 y el 31 de diciembre de 2010, así como la derogatoria y modificación de aquellas normas que le son contrarias en los acuerdos metropolitanos 05 de 1982 y 01 de 1985, respectivamente (artículo 31).

En la escala metropolitana, con este último acuerdo se reconoce por vez primera la unidad socioespacial de análisis USEA de esta investigación doctoral. Al concretar el perímetro urbano del Área Metropolitana para los años 1990-2000, y “con el fin de localizar y reglamentar los usos según su intensidad y grado de compatibilidad”, se definen y localizan las áreas de actividad múltiple, precisando que son “aquellas en las cuales se mezclan diferentes usos, en variados grados de intensidad” (artículo 3).

Desde Barranquilla, su localización es “entre las dos carreteras a Puerto Colombia [...] en la esquina Nor-Oeste de la vieja carretera a Puerto Colombia [...] y la entrada a Villa Campestre”, y, desde Puerto Colombia, “entre las dos carreteras [...] y a lo largo de ellas, desde el límite municipal en Barranquilla” (artículo 4°).

Por otra parte, y coincidiendo con alguna territorialidad metropolitana, si bien hasta aquí, a nivel intermedio y local, el territorio departamental no resulta directamente

referenciado como colocación o coaparición, lo cierto es que, en el Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2004-2007, algunos apartes lo entrevén (mapa cognitivo consolidado 3.3, 3.4 y 3.5). Por ejemplo, en el marco del ordenamiento territorial, desde las infraestructuras vinculadas al desarrollo económico sostenible, se hace referencia a “mejorar la capacidad competitiva del territorio” (p. 75).

Al analizar la experiencia alrededor de la formulación de los EOT, PBOT y POT, se observa que, “con algunas excepciones, los municipios del Atlántico carecen de algunas herramientas idóneas para la planificación y ordenamiento del territorio. Por otro lado, la indefinición de límites entre algunos municipios del Departamento es una falencia de tipo legal” (p. 143).

Ahora bien, la intervención de la Nación en el ordenamiento territorial local e intermedio empieza a concretarse desde el discurso a través del sistema de transporte masivo. El plan de desarrollo departamental, atendiendo la determinante del plan nacional de desarrollo, y en cumplimiento de la política nacional de transporte urbano y masivo, identifica la necesidad de adelantar

un proyecto en la ciudad de Barranquilla como estrategia para reorganizar un sistema de transporte público de pasajeros, caracterizado, no solo por serias ineficiencias administrativas, técnicas y operativas, sino por un deterioro progresivo en la productividad de la comunidad y en la calidad ambiental del territorio [...]. En concordancia con lo anterior y para articular esfuerzos con otros emprendimientos que revisten particular importancia para el desarrollo sostenible de nuestro territorio, consideramos que este proyecto debe necesariamente vincular[se] como objetivo importante. (Conpes 3260, p. 146)

Así mismo, llama la atención, en el dispositivo departamental, la referencia al Plan Prospectivo para el Atlántico (PROA). En ese documento, se plantea la necesidad de “avanzar en la organización del Estado, de la sociedad, del territorio” (p. 147), desde la escala local e intermedia. La integración y la autonomía regionales deben reactivarse con miras a la “Región Administrativa y de Planificación o incluso como una Región Territorial” (p. 150). En ese marco, se hace referencia al estudio del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes-Cepal), “Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina” (redactado por Silva, 2003), que caracterizó los departamentos de la Costa

Caribe “como territorios potencialmente perdedores”, ante lo cual se debe promover “la construcción de una región productiva, competitiva y equitativa” (p. 153).

Del territorio departamental se vuelve a tratar de manera tangencial en el Plan de Desarrollo para el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla 2004-2007 (mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5). En un breve párrafo sobre la historia y el proceso formativo de la ciudad, se lee lo siguiente:

El incremento de las actividades fue atrayendo gentes; para el censo de 1777, San Nicolás de Barranquilla tenía 389 casas y 2590 personas, rasgos que la distinguían de los demás sitios poblados del “Partido de Tierradentro”, nombre con el que se conocía el territorio del actual Departamento del Atlántico. (p. 15)

En el plan, al tenor de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial se define como “la adopción de las acciones políticas, administrativas y de planificación física que permiten orientar el desarrollo del territorio” (p. 9). En ese sentido, uno de los fundamentos del plan es la competitividad. Sus autores recurren a Garelli (2003), al Instituto para el Desarrollo Empresarial en Lausanne, Suiza, y a la Escuela de Administración de Negocios de la Universidad de Harvard, como referentes teóricos y conceptuales. Desde el plan, la competitividad se entiende como el

conjunto de características esperadas de una ciudad (región o país) que la hacen más o menos atractiva para nuevos residentes e inversionistas. Ante la carencia de mercados internos grandes, los países en vía de desarrollo deben competir en los mercados internacionales para colocar sus productos (bienes y servicios) y para atraer las inversiones de capital y tecnología que permitan la producción. (p. 83)

Del mismo modo, se hace referencia al DNP, cuyo director relaciona territorio, competitividad y gobernabilidad (Montenegro, 2003): “la relación entre el territorio (geografía) y el sector público [sirve] para inferir así sus efectos sobre la competitividad” (p. 85).

En cambio, en 2007, para el proyecto de acuerdo sobre la revisión y modificación del POT de Barranquilla (Decreto 0154 de 2000), los territorios distrital y metropolitano se reconocen de manera plena (mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5). En principio, al abordar los objetivos del plan y tener presente la escala nacional, se establece la necesidad de “Lograr una adecuada conectividad y articulación intraurbana e interurbana del territorio del Distrito con los corredores regionales, nacionales e internacionales”. A renglón seguido, se lee que para la

escala metropolitana el objetivo será “constituir una red vial integradora del territorio metropolitano, que promueva tanto su ordenamiento como el desarrollo de los municipios diferentes del núcleo principal” (artículo 6B, p. 26).

En los objetivos específicos, el territorio distrital se nombra a propósito del punto de vista social y de aquellos acuerdos que permitan definir las necesidades en materia de equipamientos y localización de actividades urbanas, “de acuerdo con las tendencias de expansión de la población”. También se referencia al poner de presente la perspectiva económica y la necesidad de establecer “un plan maestro de conectividad, movilidad y transporte, [mediante] la articulación del Sistema Integral de Transporte Masivo SITM, con el sistema de transporte público colectivo” (artículo 6B, pp. 26-27). Recordemos que, según Lafont, “las operaciones de ordenamiento territorial materiales se logran a través de activos materiales como medios de transporte, vías y carreteras” (2008, p. 115).

En cuanto a las políticas del POT en relación con la población, se registra “la tendencia a la disminución de esta en el Distrito en los próximos veinte años”. En lo relativo a los servicios públicos domiciliarios, se propone “Consolidar la vinculación del sector privado a [su] operación [...] tanto de la ciudad como del Área Metropolitana” (artículo 7º, p. 29). Por su parte, en torno al desarrollo económico, la política de uso del suelo propiciará

[...] la articulación entre usos, tratamientos y ocupación de los suelos [...] en el marco de la globalización y los tratados de libre comercio. En este sentido el Distrito fortalecerá su estructura urbana y optimizará el uso y aprovechamiento de su territorio, como una ciudad compacta, con un patrón de movilidad adecuada, ágil y con facilidad de interconexión. (artículo 7º, p. 32)

En cuanto a las estrategias del POT, el territorio distrital se referencia a propósito del equipamiento comunitario y la necesidad de “lograr una distribución con criterios de equidad del equipamiento social-comunitario en el territorio distrital” (artículo 7B, p. 37). Más adelante, en el capítulo sobre la clasificación de los suelos, al presentar el de expansión urbana, la modificación propuesta específica que es el “Constituido por la porción del territorio Distrital [...] que se podrá habilitar para el Uso Urbano [y] se dividirán en suelos [...] con vocación Residencial [...] Industrial [...] y [...] Comercial” (artículo 20, p. 45).

Entre tanto, en el artículo 24, al tener presente la estructura territorial, se registra que “En el territorio distrital la estructura urbana y la rural se integran en un conjunto sin solución de continuidad, con mayor peso de lo urbano. El sistema vial estructurante y de conexión [...] rural [...] es, prácticamente, el mismo del sistema urbano” (p. 47). Ahora bien, aunque no como colocación o coaparición, en la parte correspondiente al Estatuto Urbanístico Distrital, el primer objetivo hace referencia al territorio distrital así:

Constituir, como resultado del compromiso y pacto social establecido en el proyecto de ciudad, el cuerpo normativo que regule y oriente las intervenciones en el territorio del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y propicie el equilibrio que debe existir con el medio construido. (artículo 75, p. 69)

En la misma línea, otros dos artículos lo reconocen así: el 105, sobre los componentes básicos ambientales, y el 681, sobre la delimitación territorial del distrito (pp. 75 y 263).

A partir de ahí, el territorio distrital se reconoce de manera directa y consecutiva en el contexto de los instrumentos para la gestión del desarrollo territorial (objetivo 88, p. 71), de las zonas de protección para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales (artículo 131, p. 81), de las zonas con amenaza y riesgo por inundación (artículo 132, p. 82) y zonas de protección por amenaza y riesgo no mitigable (artículo 273, p. 128). También se reconoce en los siguientes casos: a propósito de los usos institucionales de influencia urbanística e incluso metropolitana (artículo 491, p. 214); al registrar los límites con el municipio de Tubará, en el contexto del corredor de conectividad económica y residencial que se extiende a lo largo de la vía a Juan Mina (artículo 550, p. 236); y, finalmente, respecto a la delimitación de polígonos geofísicos (artículo 682, parágrafo 1º, p. 263) y los sistemas de información geográfica (artículo 694, p. 268) (mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5).

Por el contrario, el territorio municipal, como colocación o coaparición directa en el Plan de Desarrollo de Puerto Colombia 2004-2007, no se reconoce. Por su parte, el territorio departamental se especifica de manera concreta en varios artículos del Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 (mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5). En principio, en cuanto a la filosofía del plan, desde lo cualitativo, se



propende a una mejor calidad de vida para la población y, desde lo cuantitativo, a alcanzar “mayores y mejores recursos para garantizar la sostenibilidad presente y futura del territorio departamental”. También se reconoce al poner de presente el valor de la gratitud, para “corresponder al apoyo ciudadano a un programa de gobierno configurado para inducir acciones de cambio sustanciales en el territorio departamental” (p. 10).

Entre las estrategias del plan se encuentra la conformación de alianzas estratégicas, en especial las “de integración con el Distrito de Barranquilla y la Oficina del Área Metropolitana de Barranquilla para impulsar procesos de desarrollo en el territorio del Atlántico”. Así, se espera que el trabajo conjunto con el distrito refuerce la competitividad departamental, aprovechando “de manera más efectiva las ventajas de localización que se ofrecen en todo el territorio departamental” (artículo 5º). Se anota que, entre los referentes teóricos del plan, se encuentra el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Ilpes (Cuervo, 2003).

El territorio departamental también se señala a propósito del programa de mejoramiento organizacional y modernización institucional, que se considera fundamental “en la tarea de lograr el desarrollo integral del territorio departamental” (artículo 7º). Se debe recordar que el departamento, como entidad territorial, aún se rige por el Decreto 1222 de 1986 (sobre régimen departamental) (ver anexos, mapa cognitivo 1). Otro programa en que se menciona el territorio departamental es el que fortalece el desarrollo productivo, competitivo, sostenible y equitativo agrícola forestal (artículos 120, 150 y 151).

Por otro lado, en el capítulo sobre las gestiones estratégicas complementarias sectoriales, el territorio municipal se reconoce alrededor de la caracterización de Soledad. Este municipio es el tercero en población de la región Costa Atlántica, conurbado con Barranquilla, receptor de población de estratos 1, 2 y 3, y ubicado en buena parte “al occidente del antiguo casco urbano de Soledad a partir de la calle 30 o Autopista al Aeropuerto, en dirección hacia el occidente de su territorio municipal” (artículo 181).

Ahora bien, en el Plan de Desarrollo del Distrito de Barranquilla 2008-2011 (mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7 y 3.8), título II, sobre componentes estructurales, en cuanto a la política de ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental, se establece que en el territorio del distrito dicha política está encaminada a que se “reduzca la pobreza y desigualdad, aumente la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental” (artículo 7°).

Por su parte, al territorio del municipio se hace referencia expresamente en el Plan de Desarrollo de Puerto Colombia 2008-2011. Para sus autores, el objeto de la planificación socioeconómica del “territorio del Municipio” es el desarrollo integral, entendido “como una construcción social cotidiana, determinada por lógicas políticas, espaciales, sociales y económicas, adquiriendo de esa manera una connotación flexible y de permanente evolución (artículo 3°).

Más adelante, en el último documento de esta serie del periodo 2001-2010, el Acuerdo 010 de 2008 (que modificó el PBOT de Puerto Colombia), se reconoce el territorio metropolitano en el contexto de la modificación al artículo 50, sobre el patrón de desarrollo urbano. A propósito del modelo de ocupación urbana de tipo bifocal, y precisamente en relación con la unidad socioespacial de análisis USEA de esta tesis doctoral, se lee:

El centro administrativo, el centro deportivo y el centro histórico de Salgar y el foco de la villa universitaria y tecnológica, complementada con el área de la Urbanización Lagos del Caujaral y su entorno inmediato, separados por un área de transición dedicada a actividades suburbanas y conservación y protección ambiental que impiden la conurbación de estos focos, por conveniencia de la función que cumplen para el territorio metropolitano y la identidad de la población porteña. (artículo 8°)

Adicionalmente, en relación con el área urbana de conurbación con Barranquilla, el discurso varió, y ahora se entiende como espacio de “concentración y alta densidad, altos índices de construcción con poca ocupación del suelo para dar lugar a plazas y jardines, de crecimiento y conurbación con la ciudad de Barranquilla [...] se denominará Villa Universitaria y Tecnológica” (artículo 10).

En conclusión, la política pública de ordenamiento territorial entre 2001 y 2010 se objetivó desde el discurso local e intermedio, reconociendo de manera plena los territorios municipal, distrital, metropolitano y departamental. El POT es el

instrumento que los aglutina. A grandes rasgos, el territorio municipal giró en torno a Puerto Colombia, en principio ligado a la adopción por acuerdo del PBOT. Es de anotar que, en tanto este municipio aprobó sus planes por acuerdo entre alcalde y Concejo, para el caso de Barranquilla, su aprobación se dio por decreto distrital del alcalde de turno.

El territorio municipal se registró también en lo tocante a los ecosistemas estratégicos externos al municipio, la protección de los bienes inmuebles, la delimitación del suelo, y los instrumentos y mecanismos de gestión financiera, al tenor de la Ley 388 de 1997. Alrededor de esta ley también se referenció el territorio municipal, al poner de presente las categorías, clases de suelo y tratamiento. En relación con la esfera municipal, en algunos planes el territorio municipal como colocación o coaparición no se reconoció de manera explícita, en tanto sí se distinguió al caracterizar Soledad en el plan de desarrollo departamental 2008-2011. El territorio distrital, por su parte, en principio se referencia de manera concreta en el contexto del proyecto de acuerdo para revisión y ajuste del POT de Barranquilla en 2007. Es de anotar que el ordenamiento del territorio se asocia a los corredores de movilidad regional y la red vial local, como sistemas estructurantes. Aunque la perspectiva social y ambiental se toca, la dimensión económica es preponderante en el discurso, vinculada a la estructura funcional y de servicios. En ese sentido, resulta evidente el interés por vincular el sector privado a su operación, tanto a nivel de ciudad como en la escala metropolitana.

Desde el distrito, la política de uso del suelo es pensada para adaptarse al proceso de globalización y a los tratados de libre comercio. El territorio distrital también se registra en cuanto a los equipamientos comunitarios y el suelo de expansión urbana. En ese sentido, se llama la atención sobre cómo la estructura urbana y la rural se integran en un conjunto, sin solución de continuidad, donde lo urbano prima. El proyecto de acuerdo de 2007 también señala el territorio distrital en cuanto a los instrumentos de gestión, zonas de protección, límites y delimitaciones.

En efecto, así como alrededor del POT (ver anexos, mapa cognitivo 7) gravitaron territorio municipal, distrital, metropolitano y departamental, también lo hicieron en torno al paradigma de la competitividad, que surge en el Plan de Desarrollo Distrital

2008-2011. Así, como se anotó en el capítulo anterior, el ordenamiento territorial material realiza aquel territorio inmaterial de las ideas que lo sustenta (Lafont, 2008). Aunque, en el recorrido temporal normativo del periodo 2001-2010, el territorio metropolitano se registró inicialmente a propósito del patrón de desarrollo urbano y el modelo de ocupación bifocal en Puerto Colombia (PBOT, 2008), desde el proyecto de acuerdo metropolitano 04 de 2000, la visión prospectiva del desarrollo era hacer del Área Metropolitana de Barranquilla el territorio más competitivo de Colombia. De ahí que la accesibilidad y la movilidad resultaban fundamentales para evitar la conurbación y fomentar nuevas centralidades distintas al núcleo metropolitano que significaba Barranquilla.

Atención especial en esta síntesis merece la definición de ordenamiento territorial desde la esfera metropolitana. A pesar de constituir una escala intermedia de actuación, formada por distintas entidades territoriales locales, el ordenamiento territorial se entendía como política de Estado e instrumento de planificación para una apropiada organización política y administrativa de la Nación.

Al entender el territorio metropolitano, surgen las principales directrices y criterios urbanísticos, a través de un modelo de ordenamiento en el que, alrededor del núcleo central (Barranquilla), gravitan las otras entidades territoriales: centralidad industrial, educativa y de servicios (Soledad), agroindustrial (Malambo), cultural, agropecuaria, de salud y servicios terciarios (Galapa), y recreativa, turística y de educación superior (Puerto Colombia). Todas las anteriores, articuladas por medio de un sistema de movilidad vial, espacio público y parques metropolitanos.

Tanto la vivienda de interés social como los planes de expansión de servicios públicos son considerados hechos metropolitanos, eventos que deben pensarse en función de incrementar la competitividad del territorio metropolitano. Las revisiones y ajustes a lugar, en el marco del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, se deben sustentar en cambios significativos de población o en el uso del suelo, macroproyectos nacionales, regionales o departamentales de infraestructura, o catástrofes.

Del territorio metropolitano se vuelve a escribir en el proyecto de acuerdo para la revisión y modificación del POT de Barranquilla en 2007, así como en el contexto

del Acuerdo 010 de 2008, que modificó el PBOT de Puerto Colombia. En el primer dispositivo, se propende a promover el ordenamiento y el desarrollo de los municipios distintos al núcleo principal, en tanto que en el segundo se referencia a propósito del patrón de desarrollo urbano y el modelo de ocupación de tipo bifocal del municipio. Dos aspectos se destacan en este último aspecto: la conurbación con Barranquilla ya no es entendida como problema y, además, resulta conveniente reconocer la identidad de la población porteña. Esa porción del espacio que los une se denominará Villa Universitaria y Tecnológica. Es de anotar que, desde la escala metropolitana, el primer dispositivo que hizo referencia a dicho espacio fue el Acuerdo Metropolitano 01 de 1985, que lo definió como “área de actividad múltiple”. Finalmente, el territorio departamental, aunque no se señala de manera directa como colocación o coaparición, se deja entrever por vez primera en el Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007. En el marco del ordenamiento territorial de las infraestructuras vinculadas al desarrollo económico sostenible, se hace referencia a la necesidad de mejorar la capacidad competitiva del territorio. Desde la escala departamental, se registra la carencia de herramientas de planificación y ordenamiento territorial de municipios, algunos de los cuales presentan indefinición de límites, situación entendida como problema legal.

También se hace evidente la intervención de la nación en el ordenamiento territorial local a través del sistema de transporte masivo, política decididamente apoyada desde el departamento para el distrito de Barranquilla. Otro aspecto importante a recalcar, desde el espectro departamental, es la referencia al PROA. De todos los dispositivos analizados, este es el único que se plantea la cuestión de la organización del Estado, la sociedad y el territorio desde esta escala intermedia. De ahí que la integración y la autonomía regionales merezcan capítulo aparte, en dirección a reactivar una región administrativa y de planificación (RAP) o, quizá, una región como entidad territorial.

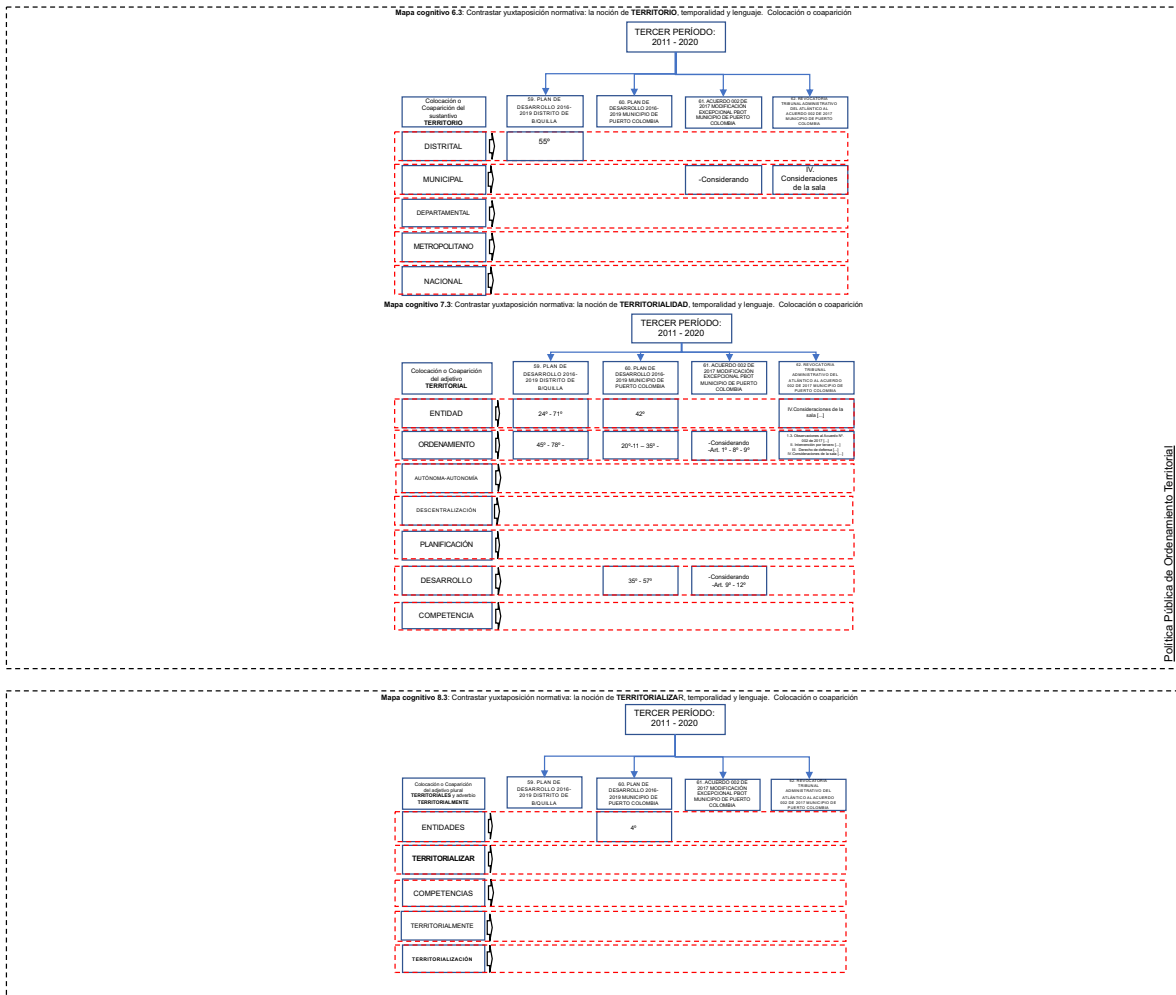
Los referentes conceptuales a través de los cuales se abordan los temas de competitividad y territorio muestran al Ilpes-Cepal (Silva y Cuervo, 2003), el Instituto para el Desarrollo Empresarial en Lausanne (Suiza), la Escuela de Administración

de Negocios de la Universidad de Harvard y el DNP (Montenegro, 2003) como fuentes principales.

En torno al tema de la sostenibilidad también se reconoce el territorio departamental, en especial al tratar su modernización institucional, que, a propósito, aún se rige por la normativa de 1986 (Decreto 1222, régimen departamental). Resulta importante destacar este aspecto en el contexto de entender una cuestión clave para esta investigación doctoral: es evidente que la política pública de ordenamiento territorial demanda, a través de las determinantes de desarrollo y ordenamiento, establecer el ordenamiento territorial local e intermedio. Siendo así, la pregunta es: ¿cómo se determina la política pública de ordenamiento territorial nacional desde lo local e intermedio? (mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5, y mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7 y 3.8)

### **3.3. Periodo 2011-2020: identidad y territorio**

En cuanto al tercer periodo (2011-2020), se recogieron 13 documentos para el análisis: Acuerdo 011 de 2011 (que modifica y cambia el uso del suelo en unos sectores de Puerto Colombia); Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2012-2015; Plan de Desarrollo 2012-2015 distrito de Barranquilla; Decreto 0212 de 2014 (que adopta el POT de Barranquilla 2012-2032); Plan de Desarrollo 2012-2015 Puerto Colombia; Acuerdo Metropolitano 002 de 2013 del Área Metropolitana de Barranquilla; Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) 2014-2024, de la CRA; Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2016-2019; estudios técnicos para el POD del Atlántico 2018 (versión 2); Plan de Desarrollo 2016-2019 Barranquilla; Plan de Desarrollo 2016-2019 Puerto Colombia; y Acuerdo 002 de 2017 (sobre modificación excepcional del PBOT Puerto Colombia y revocatoria del Tribunal Administrativo del Atlántico al Acuerdo 002 de 2017 de Puerto Colombia) (ver anexos, mapas cognitivos 6, 7 y 8, y mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 y 3.11).



Política Pública de Ordenamiento Territorial

**Mapas cognitivos consolidados 3.9, 3.10 y 3.11. Contraste yuxtaposición normativa: la noción de territorio, territorialidad y territorializar temporalidad y lenguaje. Colocación o coaparición entre el Plan de Desarrollo 2016-2019 Distrito de Barranquilla y la revocatoria del Tribunal Administrativo del Atlántico al Acuerdo 002 de 2017 municipio de Puerto Colombia**

Fuente: elaboración propia.

El primer documento, aunque no señala directamente el territorio municipal, se destaca porque hace referencia franca a la unidad socioespacial de análisis USEA de esta investigación doctoral, acordando modificar el componente normativo del PBOT 2008 (Acuerdo 010) y el decreto que lo reglamenta (028 de 2008), así:

Modifíquese el componente normativo del actual PBOT respecto de las zonas ubicadas en el Corredor Universitario [...] así:

Corredor universitario: Los predios ubicados en el Subsector III del Sector Normativo 2 (Centro Especializado en Ciencias y Tecnología) sobre el costado Norte del Corredor Universitario hasta 150 metros del eje del Corredor Universitario, desde el lindero Oeste del Club Campestre hasta el costado Este del Boulevard Ciudad del Mar, serán incluidos en el Subsector II del Sector Normativo 2 (Centro Especializado en Ciencias y Tecnología). Los predios con áreas mayores a 5000 m<sup>2</sup> antes del presente Acuerdo, podrán proponer altura de excepción de hasta el doble de la permitida en el respectivo predio sin que la altura resultante sobrepase los veinte (20) pisos. Para lotes que se encuentran ubicados en la Urbanización Ciudad del Mar, se permitirá una densidad que no sea superior a 220 unidades de vivienda por hectárea en lotes no inferiores a 15 000 mts<sup>2</sup>. (artículo 1º)

Más allá de las alteraciones en el discurso que se materializan en el cambio urbanístico originalmente planteado en el plan básico de ordenamiento desde sus inicios, es la primera vez que se nombra de manera plena el corredor universitario para describir la pieza urbana objeto de esta investigación.

Por su parte, en el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 (mapa cognitivo consolidado 3.6, 3.7 y 3.8), a propósito del análisis para el reconocimiento del territorio, se aborda el estudio “Subregionalización del departamento del Atlántico”, elaborado en 2007 por el Departamento de Geografía y Medio Ambiente de la Universidad de Córdoba (Colombia). Allí se hace referencia al “espacio-funcional del territorio del departamento del Atlántico”, el cual, en relación con las cabeceras urbanas, presenta “una adecuada articulación [de estas] con la capital a través de la red vial departamental” (p. 27).

Al referirse a los fundamentos del plan y su marco legal, se listan aquellos principios constitucionales y leyes que lo rigen, en particular la Ley 388 de 1997, “sobre el ordenamiento del territorio de los municipios” (p. 33). Al mismo tiempo, al poner de presente la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, se especifica que “la visión de desarrollo territorial se encuentra alineada con la visión nacional”, cuyo objetivo es “alcanzar el Desarrollo Humano Integral, sostenible e inclusivo, insertado en el ámbito internacional que beneficie a todos los ciudadanos, ciudadanas y las familias en el territorio del Departamento del Atlántico” (p. 38 y artículo 3º, título I, componente estratégico).

De igual forma, al plantearse la articulación del plan departamental con los lineamientos regionales determinados en el Plan Nacional de Desarrollo, se



específica que, para lograr un “Atlántico más equitativo y [...] con menos pobreza”, “más seguro y sostenible”, se debe desarrollar un programa de ordenamiento territorial a través de la “infraestructura y desarrollo para la competitividad” (p. 39). Así mismo, en el capítulo sobre reconocimiento del territorio a nivel general, la subregiones oriental (p. 109), costera (p. 132) y centro (p. 161) constituyen el territorio departamental.

En el apartado sobre seguimiento y evaluación del plan (título VI), en la caracterización ambiental de la escala departamental (anexos 1 del documento), se hace referencia al PGAR del Atlántico, instrumento que incluyó el “tema de riesgos como elemento transversal y estructurante no solo de los procesos de planeación y gestión ambiental sino dentro de las dinámicas de la gestión del territorio departamental y por tanto de los locales” (p. 290).

Ahora bien, en el Plan de Desarrollo del Distrito de Barranquilla 2012-2015, se establece como uno de sus ejes estratégicos alcanzar una “Barranquilla ordenada”(mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7 y 3.8). La idea es convertirla en “una ciudad sostenible, más amable, que interviene y ordena su territorio urbanísticamente”, adaptándola al cambio climático, “recuperando el espacio público, renovando el centro histórico, y ofreciendo condiciones favorables de movilidad” (artículo 3º). Este último aspecto es el marco en el que se piensa su interconexión local con los ejes metropolitano y regional, a fin de “mejorar las condiciones de movilidad, competitividad, bienestar social y ordenamiento del territorio” (artículo 17). En la estrategia, se considera la incorporación del río Magdalena a la renovación del centro histórico, a fin de “establecer un territorio ambientalmente sostenible [que facilite] la actividad económica” (artículo 19).

En el plan, se llama la atención sobre las “enormes posibilidades” que la división político-administrativa en localidades abrió para el distrito, en el contexto de la descentralización y participación de “iniciativas ciudadanas de cooperación con su propio territorio” (artículo 25). Finalmente, en este dispositivo se examinan tres aspectos: primero, la armonía que debe existir entre el POT y Plan de Desarrollo Distrital (PDD), en la que este último se debe articular durante la vigencia del POT a todo lo definido en él, en cuanto a “modelo de ordenamiento físico, económico,

social y ambiental del territorio” (artículo 31). Segundo, en el contexto de la necesidad de suelo urbanizado para vivienda de interés social, y al tenor de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991 (función social de la propiedad), “dentro del territorio distrital, se declara el desarrollo prioritario de los terrenos destinados a este tipo de vivienda” (artículo 35). Y, por último, el otorgamiento de facultades al alcalde distrital para celebrar “con otras entidades territoriales esquemas asociativos en el marco de la Ley 1454 de 2011”, en relación con los convenios o contratos plan, y los “proyectos y recursos presupuestales y financieros correspondientes” (artículo 42).

Por otra parte, en 2014 se adoptó, mediante decreto distrital, la revisión y ajuste del POT de Barranquilla para el periodo 2012-2032 (mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7 y 3.8). Al establecer su ámbito de aplicación, se indica que el plan “se aplica en todo el territorio del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla” (artículo 3º). La visión del distrito es construir

[...] una ciudad competitiva e integrada a la economía global, articulada en una visión de ciudad-región y ciudad-global, una ciudad verde, ambientalmente sostenible y adaptada al cambio climático, equitativa e incluyente, bien administrada, bien conectada y eficiente, una ciudad abierta al río, y con memoria [...]. (objetivo 8º)

El modelo de ordenamiento territorial del distrito se sustenta en las relaciones “con la Nación y el mundo, la región, el Área Metropolitana y su propio territorio” (artículo 11). El territorio del distrito se reconoce textualmente en la clasificación del suelo (artículo 12), la delimitación territorial (artículo 17), los objetivos de la pieza urbana (artículo 113), la delimitación de macroproyectos (artículo 148) y el componente de telefonía móvil o celular (artículo 234). La colocación o coaparición *territorio distrital* se menciona a continuación, al tratar los requerimientos para los componentes de dicha telefonía (artículo 235).

En la clasificación del suelo, se considera determinante ambiental del POT el plan de ordenamiento y manejo de la cuenca hidrográfica (Pomca) de la Ciénaga de Mallorquín (párrafo), en tanto la delimitación territorial establece que los límites del distrito solo se ajustarán mediante reglamentación de superior jerarquía o sentencia de autoridad judicial. La delimitación de macroproyectos corresponde al sistema integrado de transporte masivo (fases I, II y III) y al de vivienda de interés

social “Villas de San Pablo”, iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En relación con este último, se estipula que las normas establecidas en el plan “solo podrán ser modificadas por el Ministerio” (artículo 308). Así, estudios recientes han registrado la intromisión de directrices nacionales en el ordenamiento territorial local a través de esa figura (Alfonso, 2018).

Más adelante, al tratarse el aprovechamiento económico del espacio público, se reconoce por primera y única vez, en todos los dispositivos estudiados hasta aquí, el concepto territorialización (ver anexos, mapa cognitivo 8). En el párrafo 2º se lee textualmente: “Para la instalación de publicidad exterior visual en el Distrito se tendrá en cuenta, además del uso del suelo, el índice de carga del paisaje y la territorialización ambiental que de él surja” (artículo 296). Finalmente, en este dispositivo el territorio del distrito se menciona al establecerse las áreas de explotación piscícola (artículo 448).

Por otro lado, en el Plan de Desarrollo Puerto Colombia 2012-2015 (mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7 y 3.8), el ítem sobre la identificación del estado actual y recientes cambios sucedidos toca la situación de desplazamiento forzado en el país, que convirtió a este municipio en receptor de población. Los problemas no se consideran aislados, sino fruto del contexto departamental y nacional, haciendo necesarios análisis multidimensionales para el “reconocimiento del territorio del Municipio” (p. 15).

Llama la atención, en el apartado sobre planeación y ordenamiento territorial, la estrategia de defensa del territorio, soberanía y empoderamiento. La “Defensa del territorio de Puerto Colombia” es considerada una oportunidad, al igual que “Ejercer soberanía en los corregimientos apoyados en las juntas comunales” (p. 24). En cuanto a los enfoques del desarrollo integral, el del “desarrollo territorial competitivo” reconoce el territorio municipal como colocación o coaparición en el discurso (p. 52). En el marco legal, la Ley 388 de 1997 se erige como de “ordenamiento del territorio de los municipios” (p. 54). Punto importante en esta investigación doctoral es el que destaca la productividad y el desarrollo económico. Con él se hace referencia directa al corredor universitario y a las obras de impacto recientemente construidas (supermercados, bloques residenciales, zona franca de salud).

“En esta zona los grandes empresarios del sector ven una oportunidad de oro para invertir en la construcción de grandes complejos”. No obstante, se registran problemas de movilidad vehicular y peatonal diaria (37 000 estudiantes se desplazan allí aproximadamente), y se resalta que, “muy a pesar que en la zona existen los claustros universitarios más prestigiosos de la costa Caribe no guardan una buena relación con las administraciones de turno” (p. 93). En contraste, entre los agradecimientos especiales del plan, se registra en las primeras páginas del documento uno a la Universidad del Norte y su programa de Ciencia Política y Gobierno.

En ese sentido, un objetivo del plan es dar prioridad a la “actualización del esquema de ordenamiento territorial”, a fin de “promover la planificación ordenada del territorio municipal” (p. 102). El territorio municipal se vuelve a mencionar en el subprograma de medio ambiente y educación (p. 109), y también en el eje estratégico 4, sobre planeación y ordenamiento territorial (pp. 200-219). Finalmente, el territorio del municipio se señala en el subprograma de vías (terciarias) y transporte (p. 107).

Ahora bien, al territorio de los municipios se hace referencia inicialmente en el considerando del Acuerdo Metropolitano 002 de 2013 (mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7 y 3.8). También se especifica que entre las competencias de las áreas metropolitanas, al tenor de lo dispuesto en la Constitución de 1991 (artículo 319), las leyes 1625 de 2013, 388 de 1997 y 1454 de 2011 y el Decreto 3600 de 2007, se establecen las de impartir directrices y orientaciones para el ordenamiento de sus municipios integrantes, a fin de armonizar sus planes de ordenamiento territorial. De igual manera, se fija el plan integral de desarrollo metropolitano como determinante de los planes de ordenamiento territorial —a través del componente de ordenamiento físico del territorio— y, finalmente, se concreta que al nivel metropolitano le corresponde la definición de los hechos metropolitanos.

El primer artículo del acuerdo llama la atención sobre el hecho de que las normas allí consagradas son de obligatorio cumplimiento para sus municipios miembros, en relación con los hechos metropolitanos. “Un territorio con identidad” se convierte así en el dispositivo al que se tienen que acoger Barranquilla, Soledad, Malambo,

Galapa y Puerto Colombia, al elaborar sus planes de ordenamiento territorial y desarrollo (artículo 1º).

Como colocación o coaparición explícita, el territorio metropolitano se reconoce al listarse los objetivos de desarrollo metropolitano. El quinto objetivo propone “reducir los desequilibrios sociales del territorio metropolitano a través de una mejora en la accesibilidad de todos los municipios a los servicios y equipamientos metropolitanos y a la integración de toda la población al tejido social” (artículo 3º). En el título II, se describe el modelo de ordenamiento territorial metropolitano (artículo 10º), y en el artículo 14 se tratan las características de las centralidades que lo conforman y las funciones básicas de cada uno de los elementos del modelo propuesto (artículo 16). Finalmente, el territorio metropolitano se menciona al poner de presente la “coordinación del desarrollo integral metropolitano”. Es importante destacar este punto, toda vez que ejemplifica, a nivel local —desde la escala intermedia—, la forma en que el ordenamiento territorial se acciona desde el discurso de la norma:

[...] Con el propósito de unificar en el territorio metropolitano las categorías de centralidades, usos, la tipología, clasificación y denominación de actividades para la posterior asignación de estas y encaminar el ordenamiento del territorio en la dirección establecida en el modelo territorial metropolitano, facúltese al Director del Área Metropolitana de Barranquilla, para que [...] expida la reglamentación correspondiente. (artículo 54)

De la misma forma, al territorio del Área Metropolitana se hace referencia al llegar a los “lineamientos de políticas para la articulación territorial metropolitana”. La sostenibilidad debe partir de la “conservación de los recursos naturales existentes como zonas de conservación ecológica” (artículo 5º). En otros términos, al explicar y definirse los hechos metropolitanos, se reconoce por primera y única vez, entre todos los dispositivos analizados hasta aquí, la metropolización:

Al asumir los hechos metropolitanos, como las acciones con impacto de carácter supramunicipal en un territorio en proceso de metropolización, se podrán entender como el reflejo territorial de acciones de diversos agentes, internos y externos al área, públicos y privados, que producen cambios en las condiciones de crecimiento y desarrollo socioeconómico. (artículo 7º)

Según se desprende de la línea de investigación del mismo nombre, “la territorialización de las acciones y procesos de metropolización”<sup>11</sup> ha sido estudiada recientemente como fenómeno territorial contemporáneo: “La metropolización no hace más que objetivar uno de los modelos de territorialización más potentes”, y “constituye uno de los fenómenos de territorialización más modernos del mundo contemporáneo” (Universidad de Caldas, Doctorado en Estudios Territoriales, Instituto de Ciencia Sociales y Humanas, 2014). En efecto, para Alfonso (2014), Colombia, en la actualidad, es un país constituido básicamente por regiones metropolitanas que en la práctica lo han organizado territorialmente.

Cuando se habla del sistema de centralidades de carácter metropolitano y regional, metropolitanas-Barranquilla, metropolitana Barranquilla-Puerto Colombia, metropolitana del mar, metropolitana Barranquilla-Galapa, metropolitana Barranquilla-Soledad, metropolitana Soledad, metropolitana Malambo, a nivel distrital y municipal, y a nuevas centralidades, se hace referencia al territorio del Área Metropolitana y al territorio de los municipios (artículo 15). Del territorio del Área Metropolitana se vuelve a leer al abordarse los hechos metropolitanos (artículo 25), y la división y subdivisiones (áreas generales y áreas de actividad) que se proponen desde el área para regular el suelo. Ello también resulta interesante para los análisis de esta investigación, toda vez que, desde las directrices nacionales, ese aspecto aún no se legisló (artículo 51). Finalmente, al establecerse los “conceptos básicos para la organización normativa”, se reconoce el *suelo* como sinónimo de territorio (artículo 50°).

Hito importante en todo este recorrido normativo a nivel de dispositivos en la escala local e intermedia lo constituye el PGAR de la CRA (mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7 y 3.8). Desde su presentación, se resalta que “se constituye en uno de los principales instrumentos de gestión para el Sistema Nacional Ambiental SINA”, y, además, se orientó por la Política Nacional Ambiental. Su construcción involucró entidades territoriales de la jurisdicción del departamento del Atlántico y

---

<sup>11</sup> Doctorado en Estudios Territoriales, Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanas (ICSH), Universidad de Caldas, Manizales.

representantes de sectores sociales y económicos de la región. La vigencia del plan corresponde al periodo 2014-2024.

Como ha sido recurrente, las colocaciones o coapariciones *territorio municipal* y *territorio distrital* se reconocen en el marco general al tratar los procesos de planeación y ordenamiento del territorio, al tenor de la Ley 388 de 1997 (p. 14). A partir de ahí, el documento no los vuelve a mencionar de manera directa, ni tampoco al territorio metropolitano ni al territorio departamental. Se recuerda que el distrito de Barranquilla no hace parte del área de jurisdicción de CRA (p. 119).

En principio, más allá del completo diagnóstico ambiental que se expone (pp. 36-129), la visión regional del plan muestra el interés por ser “reconocido en el año 2022 como una región competitiva”. Además, se prevé que “el acelerado proceso de urbanización del departamento del Atlántico, será registrado en el año 2022 como una excelente oportunidad que fue aprovechada por sus autoridades y sus ciudadanos para ordenar el desarrollo urbano ambiental” (p. 131).

Entre los referentes del plan se hallan los documentos “Visión Colombia 2019 II Centenario. DNP” (p. 6), y “Visiones Regionales, Capítulo Caribe, tema, Desarrollo Sostenible, Uninorte año 2007” (p. 7). En este último, las corporaciones autónomas regionales del Caribe proponen, como ordenamiento del uso del suelo, dividirlo en cinco zonas. La zona 2 corresponde a “ciudades integradas al comercio internacional” e incluye Barranquilla, Cartagena y Santa Marta (p. 7). Otros documentos referidos, menos orientados al tema ambiental y más a los aspectos económico y comercial (p. 7), son “Región Atlántica, agenda de competitividad, DNP” y el “Plan Regional de Competitividad del Departamento del Atlántico, Barranquilla, año 2008. Cámara de Comercio de Barranquilla (Secretaría Técnica)”. Con el marco anterior, la metodología del plan identifica tres macrovectores que impactarán los recursos naturales del Atlántico a mediano y largo plazo: primero, los TLC firmados por Colombia; segundo, el “proceso de urbanización en el Atlántico”; y, tercero, “la relación territorial Barranquilla, Área Metropolitana y los municipios restantes”. De ahí que, “El PGAR 2013-2023, debe contribuir a territorializar el modelo de desarrollo para el departamento del Atlántico de acuerdo a sus recursos naturales, para que estos sean aprovechados con criterios de

sostenibilidad” (p. 9). En ese contexto, es la primera y única vez en todo el recorrido normativo que se identifica el verbo *territorializar* (ver anexos, mapa cognitivo 8).

En el plan se explica que el proceso de urbanización en el departamento y la relación territorial anotada generaron dependencias de funciones urbanas, económicas y políticas en torno a Barranquilla, convirtiendo a sus vecinos en “municipios dormitorios” (p. 9). Por el contrario, son contadas las actividades que otros municipios desarrollan y que son aprovechadas por los habitantes del distrito, a saber: “los servicios educativos en el corredor de la vía alternativa hacia Puerto Colombia” (p. 10).

Siendo así, la poca extensión del departamento y su mayor ocupación poblacional en el distrito constituyen a Barranquilla en “una ciudad región no solo por la conurbación con su Área Metropolitana, sino porque la ciudad está a una hora en vehículo motorizado del municipio más distante de la capital del Atlántico”. En ese sentido, se considera que el departamento “es un territorio urbano”, pero, así mismo, debido a que también concentra el poder decisorio regional, Barranquilla es “la capital de la organización político administrativa del departamento del Atlántico” (p. 10).

En el discurso del plan, el concepto territorio es remplazado en varios apartados por el de suelo. Por ejemplo, al hacer referencia a algunas ciudades intermedias del departamento, “se observa el predominio de asentamientos con crecimiento desordenado, explicado por la carencia de un planeamiento urbano orientado por un modelo racional de ocupación del suelo” (p. 10). Interesante resulta también la reflexión en torno a los POT. En el PGAR se consideran *buenos planes* aquellos

[...] donde las ciudades se parezcan a las costumbres y tradiciones de su gente y no sean remedos y malos calcos del ‘modelo Barranquilla’ donde el progreso no sea la pavimentación de las calles y la ciudad no se construya pensando en el vehículo. Por el contrario, estas ciudades en procesos de construcción son una excelente oportunidad para agenciar la materialización de ciudades a escala humana parecidas a sus habitantes [...].  
(p. 10)

Finalmente, en cuanto a la red vial del departamento, el discurso vuelve a tomar distancia respecto de los temas eminentemente ambientales, y se fija en otros aspectos: “Se puede afirmar que la red vial que tendrá el Atlántico en el futuro



próximo modificará significativamente no solo la movilidad en el departamento sino, la renta del suelo” (p. 11).

Ahora bien, pasando al plan de desarrollo departamental 2016-2019 (mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7 y 3.8), las colocaciones o coapariciones *territorio departamental* y *territorio metropolitano* se reconocen de manera directa en varios apartados y artículos. En principio, en la presentación del plan se hace referencia a territorio departamental, en el contexto del crecimiento económico que debe darse en cada una de las subregiones en que este se divide: costera, centro, sur y metropolitana (p. 10). Al abordarse la dimensión social en relación con la población atlanticense del cono sur, se resaltan los efectos que, en su medición, pudo tener entre 2010 y 2011 el “proceso de inundación que sufrió esta porción del territorio departamental” (p. 16).

En la dimensión económica, el objetivo del plan es el desarrollo equilibrado, equitativo e incluyente en “el territorio departamental” (p. 60), mientras que al abordar la dimensión ambiental, este se referencia al tocar dos de sus problemas identificados: erosión e incendios forestales (p. 81). En este apartado, se llama la atención sobre un documento consultado, el cual, precisamente, se confeccionó en la anterior administración del mandatario de turno: “Base: Agenda ‘Atlántico 2020’ elaborada durante el periodo del Gobernador Eduardo Verano de la Rosa, 2008-2011” (p. 80). Ello presupone cierta continuidad en los planes.

En la conclusión de la parte preliminar del plan, se especifica, en relación con el contexto nacional y regional, que “la propuesta consiste en establecer un modelo de ordenamiento del territorio departamental [...] como la clarificación de las vocaciones de las subregiones para potenciarlas, buscando un desarrollo equilibrado, incluyente y respetuoso de los recursos y del medio ambiente” (p. 120). Del mismo modo, al sintetizar las fortalezas de sus subregiones, se propone, “mediante su estímulo empresarial, social y político [que] contribuyan no solo a su propio desarrollo, sino [que] le aporten al resto del territorio departamental, a la región y al país” (p. 120).

A continuación, en el articulado del plan, el territorio departamental se referencia al especificar el eje estratégico 1, sobre “la transformación del ser humano” (artículo

6º), y a propósito de la competitividad departamental, como “garantía de un mejor futuro”. En este apartado, se explica que ello es fundamental “para ser un ‘territorio exitoso’ y altamente competitivo”. En ese sentido, “el plan de desarrollo le apuesta a la creación de la ‘Marca Atlántico’ como sello de posicionamiento empresarial” (artículo 94). Finalmente, el territorio metropolitano se reconoce al caracterizar la “Región Metropolitana de Barranquilla: vínculo del Atlántico con el mundo” (artículo 87).

Más adelante, entre 2018 y 2019, el departamento del Atlántico inicia su alistamiento con miras a construir su primer POD (mapas cognitivos consolidados 3.6, 3.7 y 3.8), al tenor de la LOOT (Ley 1454 de 2011). En principio, en el documento “Estudios técnicos para la formulación y adopción del plan de ordenamiento departamental del Atlántico” (versión 2), se llama la atención sobre dos aspectos: primero, el papel activo en su construcción de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y, segundo, la adjudicación de un contrato de consultoría especializada para su elaboración, desde el programa de Dirección de Competitividad y Desarrollo Territorial de esa misma entidad.

La banca de desarrollo territorial Findeter es una sociedad de economía mixta de orden nacional “que ofrece soluciones integrales para construir territorios sostenibles a través de la planificación, estructuración, financiación y asistencia técnica”, y fue creada por la Ley 57 de 1989 y desarrollada por el Decreto-Ley 4167 de 2011 (Findeter, s.f.).

Desde la presentación del documento técnico (versión 2), el POD se define como

*[...] un instrumento para el ordenamiento del territorio departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo. Conforme con el literal a), numeral 2, del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, este instrumento es vinculante para los departamentos y municipios ubicados en sus respectivas jurisdicciones, en el marco de las competencias establecidas en esa Ley para los departamentos. (Estudios Técnicos para la Formulación y Adopción del Plan de Ordenamiento Departamental del Atlántico, s.f.)*

Al abordar los antecedentes y el diagnóstico del departamento, se listan aquellos avances que, en materia de ordenamiento territorial, se desarrollaron históricamente. En especial, se referencia el documento “Agenda Atlántico 2020: la

ruta para el desarrollo”, elaborado con el DNP en 2011. A fin de construir la visión de desarrollo territorial, se propone utilizar la metodología propuesta en dicho estudio, la cual se “basa en el conocimiento de la realidad del territorio departamental, para finalmente desarrollar el enfoque de desarrollo territorial y proponer las estrategias de desarrollo y lineamientos del programa [...] y definir una primera aproximación al modelo de territorio”. Llama la atención, entre las líneas estratégicas de la visión, la necesidad de “regionalización del Estado” (Estudios técnicos para la formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Departamental del Atlántico, s.f.).

Más adelante, en el documento se definen unas líneas estratégicas, entre las cuales se resaltan aquellas políticas internacionales que “deben ser tenidas en cuenta como determinantes para el ordenamiento del territorio del departamento”, a saber, la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Estudios técnicos para la formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Departamental del Atlántico s.f.).

Aunque en el documento no se reconocen de manera plena las colocaciones o coapariciones *territorio distrital*, *territorio municipal* y *territorio metropolitano*, se llama la atención sobre que, respecto a los planes de ordenamiento territorial, “un 52 % de los municipios del departamento tienen el componente de largo plazo de sus POT vencido y el Área Metropolitana de Barranquilla está en proceso de formulación de su Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial PEMOT” (Estudios técnicos para la formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Departamental del Atlántico, s.f.).

Otro escrito referenciado en el documento técnico es “Elementos básicos para la determinación de las directrices de Ordenamiento Territorial del Atlántico”, elaborado en 2016 por la Secretaría de Planeación Departamental, donde se llamaba la atención sobre la necesidad de “establecer una reglamentación que permita orientar el ordenamiento del territorio departamental” (s.p). Con el panorama descrito, se definen unas apuestas del POD, identificando un problema central a través de la metodología del marco lógico (MML): “Debilidad en los procesos de Planeación Estratégica y Ordenamiento Territorial del Departamento”, y se propone

una alternativa: “Formulación del Plan de Ordenamiento Departamental del Atlántico. Siguiendo los lineamientos de la Comisión de Ordenamiento Territorial —COT—” (Estudios técnicos para la formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Departamental del Atlántico, s.f.).

En el documento técnico (versión 2) se afirma que la metodología propuesta “tiene un enfoque multisistémico [...] clave del territorio para garantizar su sostenibilidad y competitividad”. A renglón seguido, se listan las actividades necesarias a fin de lograr los productos esperados, donde el territorio departamental se referencia en varias oportunidades: alistamiento institucional y técnico; bases cartográficas; talleres subregionales; análisis de determinantes de ordenamiento territorial; diagnóstico integral; retroalimentación y validación del diagnóstico integral; formulación del documento técnico del POD; elaboración de cartillas subregionales; ronda posterior de talleres; propuesta modelo de gestión, seguimiento, evaluación y control; elaboración de proyecto de ordenanza; estrategia de divulgación; profundización sectorial; fortalecimiento institucional; y asistencia al desarrollo territorial integrado.

Finalmente, se anota la necesidad, planteada en el estudio, de identificar *territorios funcionales*, concepto alrededor del cual gravita parte de la metodología propuesta, cuyos referentes conceptuales se hallan en los países miembros de la OCDE.

Ahora bien, en el Plan de Desarrollo Distrital Barranquilla 2016-2019 (mapas cognitivos consolidados 3.9, 3.10 y 3.11), el territorio distrital se menciona inicialmente en el programa sobre “conocimiento del riesgo de desastres” (artículo 55) y, a partir de ahí, otras políticas, programas y estrategias lo insinúan. Por ejemplo, la política Volver al Río asegura parte del discurso propositivo que, en distintas escalas, otros dispositivos exploraron en el pasado, de acuerdo con el recorrido aquí expuesto. “Esta política consolida el modelo de Ordenamiento Territorial sobre la ribera occidental del río Magdalena, sus canales y el Distrito Central” (artículo 45).

A continuación, el programa Actuaciones Serias se propone la “defensa oportuna y eficaz de los intereses de la entidad territorial” en los procesos judiciales (artículo 71), en tanto que la política de Movilidad para la Gente incorpora “un nuevo modelo

de ciudad [que] impulse la estrategia de Ordenamiento Territorial del Distrito de Barranquilla y su relación con los Municipios del Área Metropolitana y la Región”. Finalmente, en el plan se garantiza la figura del área metropolitana, al refrendar su “carácter de intemporalidad”, que la hace merecedora de los aportes que el distrito realiza para su sostenimiento (artículo 96).

De forma similar, en el Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Colombia 2016-2019 (mapas cognitivos consolidados 3.9, 3.10 y 3.11), aunque el territorio municipal no se reconoce directamente como colocación o coaparición, algunos apartes lo sugieren. De este dispositivo, llama la atención la incorporación, en su parte estratégica, no solo de las directrices nacionales, sino de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) (artículo 5º). En el plan, se adaptan y adoptan textualmente apartes de la legislación nacional, como, por ejemplo, en lo relativo a la “incorporación del suelo rural, suburbano y de expansión urbana al perímetro urbano” (artículo 20, numeral 11).

El programa de ordenamiento e integración territorial formula, entre sus objetivos, “la planificación y control del territorio” (artículo 35) y, además, se propone un programa específico de “apoyo a expresiones culturales del territorio y afirmación de identidad” (artículo 40).

Finalmente, los dos últimos documentos para el análisis del periodo 2011-2020 son el Acuerdo 002 de 2017, sobre la modificación excepcional del PBOT de Puerto Colombia, y su posterior revocatoria por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico.

En principio, en el considerando del acuerdo, el territorio municipal se reconoce al señalar que la normativa precitada sobre zonas y predios, espacio público efectivo, procesos de urbanización y factores de densidad aplica “para todo el territorio municipal”. A continuación, en el contexto de la modificación del artículo 179 del Decreto 0283 de 2008, se reconoce la necesidad de “lograr un equilibrio armónico en la ocupación del territorio urbano” (artículo 6º). A partir de ahí, no se designa ninguna otra colocación o coaparición de las aquí expuestas en el resto del dispositivo.

No obstante, interesa, de este documento en especial, poner de presente las motivaciones que impulsaron las modificaciones excepcionales expresadas en el acuerdo. Básicamente, existía una situación de represamiento de “numerosos proyectos inmobiliarios presentados ante la Alcaldía de Puerto Colombia”, un “escenario diferente” en cuanto a la normatividad relacionada con el ordenamiento territorial y, finalmente, otro factor importante:

En relación a la conurbación con Barranquilla, es sabido que estas interacciones territoriales traen consigo una dicotomía inherente, por una parte, los dos entes territoriales son socios, con intereses comunes, en el Área Metropolitana de Barranquilla, pero por otra compiten por la localización de proyectos estratégicos de región, como el clúster educativo regional, la localización del Parque Zoológico y los proyectos inmobiliarios, con sus usos complementarios, de estratos altos. Que, a las condiciones de conurbación y dicotomía, entre socios y competidores, que nos relaciona con Barranquilla, se adiciona la derivada en la aprobación en febrero de 2014, de su nuevo Plan de Ordenamiento Territorial, el cual incluye actualizaciones legales, no contempladas en el PBOT de Puerto Colombia, situación que nos genera desventajas sobre el abordaje del desarrollo de Proyectos estratégicos, en relación a características y procedimientos normativos aplicables. (Acuerdo 002 de 2017)

Justamente, el territorio municipal se reconoce en la revocatoria, a propósito de las consideraciones de la sala. Se resalta que fue el Departamento del Atlántico el que “impetró demanda, en ejercicio del medio de control de validez, contra el Acuerdo N° 002 de 10 de marzo de 2017”, y que el Tribunal Administrativo del Atlántico concluyó al respecto lo siguiente:

[...] deviene afectado en lo que atañe a su validez, en tanto la administración accionada inobservó los requisitos contemplados en los artículos 4º, 15, 22, 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997; artículos 1º de Ley 902 de 2004; 3º y 17 de la Ley 1154 de 2011; y 2.2.2.1.2.6.1 y 2.2.2.1.2.6.2 de la Resolución N° 1077 de 2015, con los cuales, de contera, se vulneraron los Principios de eficiencia, Transparencia, Celeridad y Economía que gobiernan la actuación administrativa. (p. 30)

### **Conclusiones preliminares**

En la práctica, la anterior decisión del juez constituye otra forma de ordenamiento territorial desde las escalas local e intermedia. No obstante, la evidencia registrada aquí sugiere un mayor protagonismo de los enfoques político-administrativo, ambientalista, sectorial, urbanista o económico, pero la realidad es que aquel tipo de ordenamiento no es menos definitivo. Así mismo, se describió el ordenamiento

territorial registrado en los planes, producto de aquellos desplazamientos poblacionales que, motivados por la violencia o hechos climáticos, terminan reconfigurando los espacios territoriales de origen y destino.

El Acuerdo 002 de 2017 de Puerto Colombia toca un punto esencial de lo aquí expuesto (mapas cognitivos consolidados 3.9, 3.10 y 3.11). La división entre entes territoriales con intereses comunes y disputas por localización de inversiones en sus territorios es el resultado de un discurso que permeó todas las escalas: la competitividad no solo los puso a competir entre sí, sino que instauró un lenguaje empresarial, en el cual los territorios municipal, distrital, metropolitano y departamental deben ser funcionales, planificados, controlados y, quizá, hasta constituirse en *marca*.

Así, aunque la identidad territorial termina siendo un recurso al que se acude, y la memoria resulta fundamental para reconocerse como territorio, el discurso imperante es muy fuerte. El primer plan de ordenamiento territorial departamental heredará y reproducirá el tipo de estrategia y de visión impuesto desde la escala nacional. El DNP, por medio de su asesoría, juega un rol definitivo en el esquema construido, cuyos referentes teóricos y conceptuales se hallan en los países miembros de la OCDE, el Ilpes o centros universitarios y escuelas internacionales vinculadas al desarrollo empresarial. De manera directa, se resalta que algunas políticas internacionales deben constituirse en determinantes para el ordenamiento del territorio departamental.

Ahora bien, desde la escala local e intermedia, se siguen discutiendo estrategias que vale la pena resaltar, como, por ejemplo, la necesidad de regionalización del Estado, tema histórico recurrente (Fals, 1996; Guhl, 1998; Borja, 1996). También se confirman los distintos puntos de vista que se producen sobre un mismo espacio territorial. Llama la atención la perspectiva que en el PGAR se tiene sobre los temas económicos e, incluso, alrededor de la renta del suelo o las costumbres y tradiciones de las gentes. No por tener un enfoque ambiental se tiene menor percepción de otros aspectos y, lo más importante, es de resaltar la forma en que otras entidades territoriales se entienden al interactuar sin la tutela del núcleo principal (recordemos que Barranquilla no hace parte de la jurisdicción de la CRA).

También resulta llamativa la forma como desde esas escalas se reproducen y entienden conceptos contemporáneos en torno al territorio —*verbigracia, territorializar, metropolización y territorialización*— (mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 y 3.11) e, incluso, la emergencia de nuevas realidades territoriales: Barranquilla ciudad-región o región metropolitana. Adicionalmente, tal como sucede en la escala nacional, existe un interés por unificar el discurso y el territorio, a través del uso de categorías generales que simplifiquen su ordenamiento. En sí, eso constituye un juego político, de poder, en el que Barranquilla, como capital de la organización político-administrativa, juega un papel esencial. Por ejemplo, desde la distancia y limitante del investigador académico, resulta incomprensible cómo el corredor universitario no es considerado un hecho metropolitano.

Otro aspecto a resaltar es el concerniente a la defensa del territorio, la soberanía y el empoderamiento. Resulta interesante cómo estos elementos se estimulan, por medio de los corregimientos y juntas comunales, desde el plan de desarrollo municipal. A este respecto, la división político-administrativa de los distritos en localidades es considerada una situación que abre enormes posibilidades para la descentralización, lo que muestra que ello no es solamente un asunto de relación entre la Nación y las entidades territoriales, sino una cuestión a estimular en el seno mismo de ellas.

Por otra parte, el ordenamiento del territorio muestra su carácter temporal. Las políticas, planes, estrategias y proyectos tienen un nacimiento, un desarrollo y, finalmente, una concreción. El río Magdalena y su ribera son un claro ejemplo. Sin embargo, entre 1995 y 2020, los discursos también se modifican. Situaciones como la conurbación, que en principio eran consideradas negativas, hoy, por el contrario, se estimulan. El corredor universitario es también ejemplo de ello.

La secuencia *territorio-globalización, territorio y competitividad y territorio e identidad* guio todo el recorrido expuesto, que, como observamos, es solo una parte de todo el entramado que, a nivel local e intermedio, se constituye alrededor del lenguaje y su objetivación. No olvidemos que el territorio y lo territorial se designan y reconocen de muchas maneras distintas, tanto cualitativa como cuantitativamente



(ver anexos, mapas cognitivos 6, 7 y 8, y mapas cognitivos consolidados 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 y 3.11).

## **CAPÍTULO IV. ENSAMBLE EN TERRENO DE LA TERRITORIALIDAD EMANADA DEL DISCURSO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA PROCEDENTE DE LOS ACTORES LOCALES Y SUS PRÁCTICAS**

### **Introducción**

Cómo resultado de los capítulos II y III, en el siguiente apartado se explica el ensamble en terreno de la territorialidad emanada del discurso de la política de ordenamiento territorial nacional, con aquel discurso producido en las escalas local e intermedia. El propósito es entender qué territorio se produce en terreno, es decir, en su práctica concreta material, como resultado de la acción de territorialización del espacio (figuras 1 y 2). El método de recolección de información utilizado incluye un pertinente trabajo de campo, entrevistas y recorrido visual transformado en planimetría. El proceso de formación del corredor universitario (infografía 2) está ligado a la creación de la figura del AMB (infografía 1) y a los procesos socioespaciales de urbanización y metropolización, que, sin duda, delinearon la actual metrópolis.

La territorialización del corredor universitario como USEA (infografía 2) es un proceso socioespacial que se produjo de manera paralela a la construcción de la política pública de ordenamiento territorial nacional, y a su posterior objetivación en la escala metropolitana y local. Al explicar el ensamble en terreno, se hace referencia a la producción del corredor universitario o la forma como se originó asociado con aquellas directrices, por lo que no se trata de establecer una relación inmediata de tipo causa-efecto, o como unión de ellas en terreno.

Se descubre desde el discurso jurídico nacional contemporáneo la forma jerárquica como se establece una serie de determinantes categóricos ambientales, urbanos, histórico-patrimoniales, de controles, de prevalencias y desarrollo, entre otros, incidiendo y moldeando el ordenamiento territorial local y metropolitano, cuyas autoridades, a su vez, objetivan de manera distinta en el espacio material común que comparten, y sobre el cual tienen competencia por medio de sus dispositivos-planes particulares.

Al contrastar en campo, por ejemplo, desde la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) —excediendo, incluso, los temas ambientales—, la mirada parece más compleja. No obstante, la comprensión de los hechos espaciales y territoriales que sobrepasan e impactan un número plural de municipios se realiza en el Área Metropolitana, y desde el departamento es que se cuestiona y piensa el modelo territorial de Estado prevaleciente. Municipio y distrito proyectan una mirada enfocada en sus propios intereses locales (mapas cognitivos consolidados 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 y 3.11).

Ahora bien, en torno a las prácticas concretas en el espacio material, también se producen procesos históricos y cronológicos que es preciso organizar y relatar. Por esta razón, teniendo presente la temporalidad definida en esta investigación, metodológicamente se establecen unas etapas definidas por acciones específicas en terreno, esto es, una territorialización temporal del corredor universitario, a saber: primero, proceso de formación (años sesenta, setenta y ochenta; ver mapa cartográfico P-1 y tabla 8); segundo, proceso socioespacial de urbanización (periodos 1991-2000 y 2001-2010; ver mapas cartográficos P-2 y P-3, y tablas 9 y 10); y, tercero, proceso socioespacial de metropolización, cuando la complejidad se transforma (periodo 2011-2020; ver mapa cartográfico P-4 y tabla 11).

En total, son más de 47 eventos, entre nodos, mojones y sendas (Lynch, 1959), marcados entre 1959 y 2020, no todos producidos y delimitados dentro del corredor universitario como USEA, ni tampoco representados como manchas homogéneas (ver mapa cartográfico P-5). En principio —antes de 1991—, parece natural asociar las transformaciones a eventos vinculados con decisiones administrativas identificables en la norma. No obstante, a medida que el tiempo transcurre, con especial énfasis a partir del 2001, se complejiza su asociación debido a condiciones y contextos diversos.

Para Moura (2016), la metropolización es una etapa avanzada del proceso de urbanización. Sin embargo, tanto urbanización como metropolización están ligadas a las formas de producción capitalista y de aglomeración urbana. Las metrópolis, como expresión-objeto de la metropolización, no necesariamente se definen por su pequeño o gran tamaño, sino por las funciones que alojan: sedes corporativas,

empresariales, financieras, de eventos deportivos y asambleas mundiales de toda índole, que se ubican y desarrollan en su interior. En principio, la territorialización del corredor universitario parece influenciada en gran medida por la metropolización de Barranquilla, ya que, hoy en día, ese proceso socioespacial no se relaciona tanto a la industria, y sí a otras condiciones diferentes.

Brenner sostiene que, en la contemporaneidad, “el concepto de urbanización es una herramienta crucial para investigar el proceso urbano planetario” (2016, p. 85). Para el profesor, “lo urbano no es un sitio, espacio u objeto preestablecido” (p. 77). Llama la atención en el hecho de que, como proceso socioespacial, la urbanización trasciende lo demográfico, la ciudad, la metrópolis y la región, de ahí que tipificar asentamientos urbanos a fin de hallar generalidades puede constituirse en error metodológico, debido a las diferencias en el contexto que cada país presenta. Teorizar la especificidad urbana resulta fundamental, requiriendo “una conceptualización coherente, reflexiva e históricamente dinámica” (p. 87). Por consiguiente, comprender el marco no espacial de los procesos sociales, antes que su materialización en el espacio, resulta esencial (Sauders, 1986 [1981], citado en Brenner, 2016, p. 67).

#### **4.1. La creación del Área Metropolitana de Barranquilla y el proceso de formación del corredor universitario**

Las áreas metropolitanas en Colombia, como figura asociativa territorial administrativa, tienen su origen en el Acto Legislativo 1° de 1968, que reforma la Constitución de 1886, durante el Gobierno del presidente liberal Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), cuya dirección gravitó alrededor del primer Plan de Desarrollo Nacional, formulado en 1961 y denominado Plan Decenal - Alianza para el Progreso (Moncayo, 2004). Las áreas metropolitanas emergen alrededor de la modernización del Estado y la redistribución de competencias entre las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, vinculadas a la planificación del desarrollo (Heno, 1992).

La planificación, a su vez, surge de la planeación económica, la cual se instaura oficialmente en 1951, a propósito de las recomendaciones del Banco Mundial (BM), la Alianza Interamericana de Desarrollo (AID) y otros organismos internacionales

que promocionaban acciones orientadas a lograr el desarrollo regional en el país (Moncayo, 2004).

Por su parte, al desarrollo subyacía, a través del discurso imperante en aquel contexto histórico, un imaginario social que lo convertía en certeza (Escobar, 2007), estableciéndose una relación directa de causa y efecto entre la planeación del desarrollo, la dimensión territorial y un proyectado bienestar económico regional resultante. El desarrollo, desde la escala local y como categoría de análisis, se reconoce por vez primera en la Ley 88 de 1947 (“Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones”), básicamente como una cuestión de organización futura de la ciudad, enmiendas y mejoras a la parte ya construida:

Los municipios que tengan un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos (\$200.000) están en la obligación de levantar el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la organización futura de la ciudad. Este plano no sólo comprenderá las enmiendas y mejoras que deban hacerse a la parte ya construida, atendiendo al posible desarrollo, sino los nuevos barrios que hayan de levantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, sitios de recreo y deporte, templos, plazas, y áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población. (Artículo 7°)

Más adelante, el Congreso de la República derogó la ley y estableció, por medio de la Ley 61 de 1978, en municipios con población superior a 20 000 habitantes, la obligación de formular su Plan Integral de Desarrollo (Massiris, 2002). A renglón seguido, el plan es definido en el Decreto Reglamentario 1306 de 1980 (“Por el cual se reglamenta el artículo 3° de la Ley 61 de 1978, sobre planes integrales de desarrollo”) de la siguiente manera:

[...] conjunto de normas que permitan ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los espacios socioculturales, económico-financieros, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes. (artículo 2°)

*Ordenar*, como categoría de análisis, se reconoce así por vez primera en relación con una cuestión físico-territorial en el espacio, y subordinada al Plan de Desarrollo Municipal. Por consiguiente, desde el punto de vista cronológico, *desarrollo* antecede a *ordenar* y, también, desde lo histórico y conceptual, el primero envuelve lo segundo. El ordenamiento territorial, en nuestro contexto, resulta así una

categoría de análisis más reciente que el desarrollo. El territorio, por su parte, solo se entrevé en el paraguas de lo urbano.

Con el marco anterior, la Asamblea del Departamento del Atlántico, desde la escala intermedia, y en uso de sus atribuciones legales, promulga la Ordenanza 028 de 1981, “Por medio de la cual se dispone el funcionamiento del Área Metropolitana de Barranquilla”, integrada por los municipios de Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad y Malambo, siendo el primero el núcleo principal. En su artículo segundo, se estableció que “se regirá por las normas del Decreto Legislativo 3104, expedido por el Gobierno Nacional el 14 de diciembre de 1979” y, además, en el artículo octavo, se faculta “ampliamente al Gobernador del Departamento para incluir al Municipio de Galapa, una vez el Departamento Nacional de Planeación dé concepto favorable”.

El Decreto Legislativo 3104 de 1979, al tenor de su parte II, “Organización administrativa”, en el artículo 6º, sobre “Funciones de la junta metropolitana”, estableció para esta en el punto uno (1), sobre planificación, las siguientes:

- c) Expedir la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural del área y establecer los mecanismos e instrumentos normativos y de control, así como los procedimientos administrativos correspondientes que puedan ser utilizados por las autoridades del área metropolitana o de los municipios que la componen, de conformidad con la legislación vigente;
  - d) Establecer las normas generales de zonificación, urbanización, construcción, extracción de materiales y funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y de servicios dentro de las cuales los municipios del área han de dictar las reglamentaciones específicas.
  - e) Adoptar el Plan Vial y los Planes Maestros de Servicios públicos para el área;
  - f) Fijar los perímetros urbanos y sanitarios del área y de los municipios que la integren.
- (artículo 6º)

En consecuencia, como se indicó en el capítulo anterior, es con el Acuerdo Metropolitano 01 de 1985, “Por el cual se modifican los perímetros del Área Metropolitana para los años 1990 y 2000 y se determinan los usos del suelo”, en el contexto del primer Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (Pidam) (Acuerdo Metropolitano 05 de 1982), cuando por vez primera se reconoce la USEA, objeto de esta investigación doctoral.

En el artículo primero, se define el perímetro urbano del Área Metropolitana de Barranquilla para el año 2000, mientras que en el segundo se establece el perímetro para el año 1990. En el artículo tercero del Acuerdo Metropolitano 01 de 1985 se lee:

Definición y localización de cada área de actividad.

Con el fin de localizar y reglamentar los usos según su intensidad y grado de Compatibilidad se han zonificado las diferentes actividades que se realizan en el Área Metropolitana según Áreas de Actividad. Estas se localizan en el Plano oficial de Usos del Suelo Año 2000 que acompaña este Acuerdo y son las siguientes:

Área de Actividad Múltiple.

Área de Actividad Residencial.

Área de Actividad Comercial.

Área de Actividad Recreacional.

Área de Actividad Especializada.

Área de Actividad Industrial.

Área de Actividad Agropecuaria.

Además de estas Áreas de Actividad, se definen en el Plano Oficial las siguientes Áreas:

Área de reserva.

Área de Estudios Especiales.

Área Especial Protección de Arroyos. (p. 7)

A renglón seguido, en el artículo cuarto, se definen las áreas de actividad múltiple, como sigue:

Son aquellas en las cuales se mezclan diferentes usos, en variados grados de intensidad y en el Plano que acompaña el presente Acuerdo están localizadas en las siguientes zonas del Área Metropolitana:

Municipio de Barranquilla;

i) Se centra en los barrios Recreo, Boston, Prado y Delicias; encontrándose además otras áreas importantes

-La limitada de la siguiente forma:

[...] La ubicada al Nor-Oeste de la ciudad entre las dos carreteras a Pto. Colombia desde la circunvalación hasta la línea Y=914 500.

-El área ubicada en la esquina Nor-Oeste de la vieja carretera a Pto. Colombia y la entrada a Villa Campestre [...].

b) Municipio de Puerto Colombia.

En este municipio la actividad Múltiple se concentra entre las dos carreteras a Pto. Colombia y a lo largo de ellas, desde el límite municipal en Barranquilla hasta el límite del perímetro urbano año 2000 definido en este acuerdo. (p. 10)

En resumen, la localización futura de equipamientos en las afueras de Barranquilla cuya actividad contemplara variados grados de intensidad y usos, como universidades, colegios, iglesias, cementerios, clubes sociales, etcétera, evitaría, en principio, los problemas que, por su ubicación ya desde 1984-1985, empezaban a evidenciarse en algunos barrios, sectores interiores consolidados, centrales y residenciales de la ciudad.

Según cifras del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), a mediados de la década de los ochenta, Barranquilla se aproximaba al millón de habitantes y Puerto Colombia, a veinte mil. Los municipios que hoy componen el Área Metropolitana de Barranquilla pasaban del millón y el departamento del Atlántico, en general, contenía una población total de poco menos del millón y medio de habitantes (tabla 4.1).

**Tabla 4.1. Población total según censos 1951, 1964, 1973 y 1985**

Entidad territorial	Población total censo 1951	Población total censo 1964	Población total censo 1973	Población total censo 1985
Barranquilla	279 627	498 301	703 488	927 233
Puerto Colombia	8172	10 315	14 616	19 243
Soledad	20 914	38 456	68 602	170 854
Malambo	4509	7554	12 305	53 813
Galapa	4465	6177	9 855	14 081
Área Metropolitana de Barranquilla	317 687	560 803	808 866	1 185 224
Departamento del Atlántico	424 818	717 406	1 028 934	1 478 213

Fuente: elaboración propia con base en información estadística del DANE, censos 1951, 1964, 1973 y 1985.

Herrera (2005) resalta que, en aquel contexto, el ordenamiento físico-territorial incluía la expedición de instrumentos normativos, a saber, usos del suelo, normas urbanísticas, prestación de servicios, licencias de construcción, urbanización,



normas viales, etcétera. Al tenor de lo anterior, Gonzales (2000, p. 215) asevera, por su parte, que el primer Plan Regulador Metropolitano de Barranquilla fue diseñado, en 1957, por el arquitecto Cristian Ujueta Toscano. Uno de los objetivos del plan “era reordenar el espacio físico y evitar en lo sucesivo el caos urbano”, situaciones que podían abordarse parcialmente desde el diseño (urbano), por una disciplina (arquitectura) y a través de un plano regulador (planimetría).

El ordenamiento territorial, en la escala local e intermedia, empieza a entenderse, desde sus orígenes, ligado a lo urbano y urbanístico, representado en un plano, a partir de la figura administrativa de un Área Metropolitana y con un plan de desarrollo como marco general. Ello explica gran parte del discurso expuesto en el capítulo anterior, al contrastar en campo la objetivación de la política pública de ordenamiento territorial nacional.

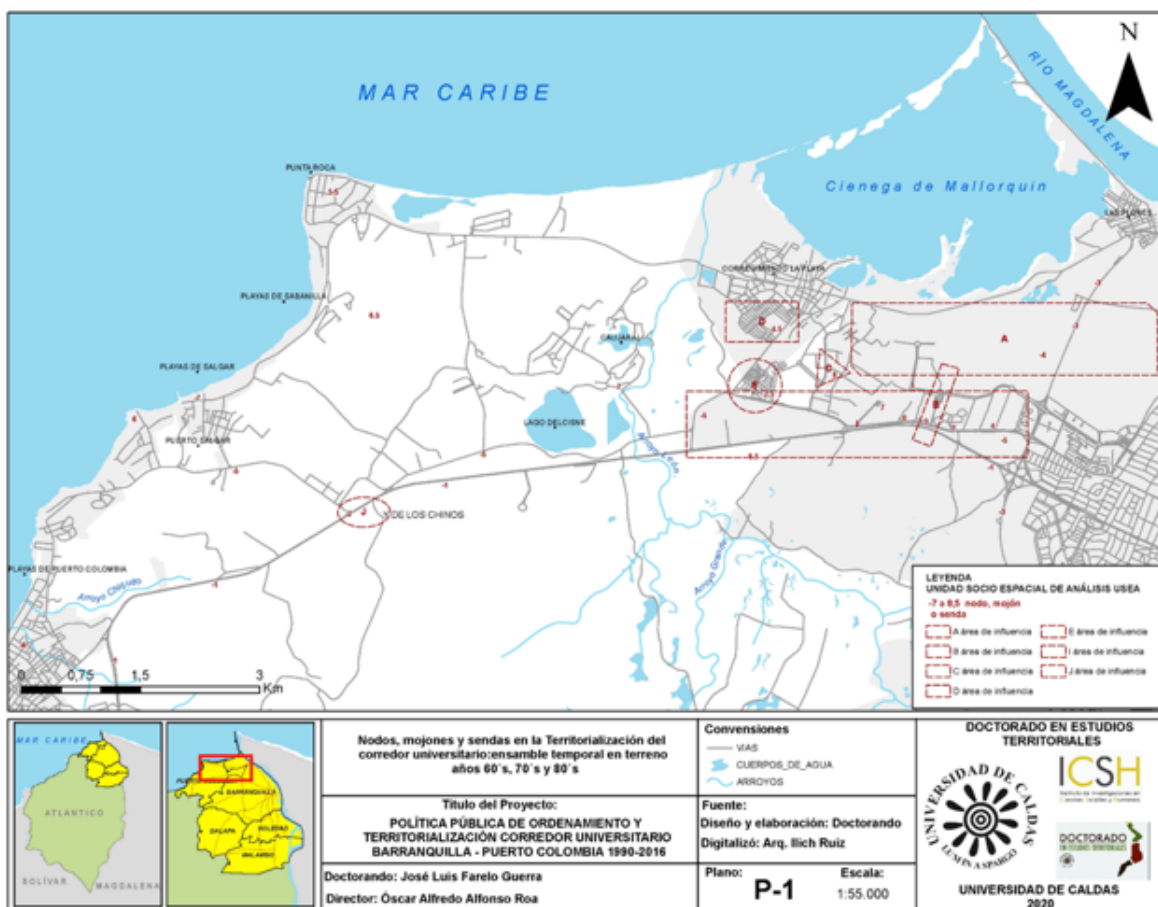
Por su parte, Llanos (2011, p. 44), a propósito del proceso de transformación espacial de Barranquilla, sugirió cuatro etapas, marcadas por el desarrollo del sistema capitalista, así: primera, de 1900 a 1930, marcada por el auge del comercio internacional; segunda, de 1930 a 1960, caracterizada por el apogeo del proceso de industrialización; tercera, de 1960 a 1990, en la que tiene lugar la crisis industrial y la decadencia de la ciudad; y cuarta, de 1990 a 2005, signada por la globalización. Este autor llama la atención sobre el hecho de que, “entre 1957 y 1993, la expansión de la ciudad se debió en un 60 % a la construcción de barrios de invasión”, situación diametralmente opuesta a la hallada en el corredor universitario.

En ese sentido, Mertins indica que el sector privado siempre estuvo presente “en la toma de decisiones de la planeación del crecimiento de la ciudad”, en especial en dirección noroccidente, ante la potencial demanda de “nuevos asentamientos urbanos y los servicios privados de alto rango en el ‘corredor’ Barranquilla-Puerto Colombia” (2007, p. 114).

[...] casi el 90 % de las áreas en el norte y el noroccidente de Barranquilla, así como las áreas colindantes de Puerto Colombia pertenecen a la empresa Cementos del Caribe (o sus filiales), las cuales fueron compradas en los años 1930/40s para obtener la materia prima (cal) para su producción de cemento. Otras áreas más pequeñas son de propiedad de la compañía inmobiliaria Parrish y de personas privadas (Camacol, 21.07.2005). Desde finales de los años 1960 y comienzos de los años 1970 Cementos del Caribe vendió algunas

parcelas, aunque las conexiones de vías, acueducto y energía fueron los criterios decisivos para que fueran entonces construidas casas unifamiliares por los correspondientes hogares de estratos altos. (p. 120)

En consonancia con lo anterior, entre los años sesenta, setenta y ochenta, en dirección a la antigua carretera que comunicaba Barranquilla con Puerto Colombia (hoy carrera 51 B, en Barranquilla, y calle 3 B, en Puerto Colombia), 17 eventos, entre nodos, mojones y sendas, se reconocen en el terreno (ver mapa cartográfico P-1 y tabla 8).



**Tabla 8. Nodos, mojones y senderos en la territorialización del corredor universitario entre el distrito de Barranquilla y el municipio de Puerto Colombia: ensamble temporal en terreno años sesenta, setenta y ochenta. Anterior Constitución de 1991**

Número o letra	Año	Hito
-7	Siglos XIX-XX	Casco fundacional Salgar
-6	Siglos XIX-XX	Casco fundacional Puerto Colombia
-5	Siglos XIX-XX	Antigua carretera Barranquilla-Puerto Colombia

-4	Finales década de los cuarenta	Apertura Cementos Caribe (hoy Argos)
-3	Años setenta	Avenida circunvalar
-2	1959-60	Reconocimiento de la Ye de los Chinos (avícola).
-1	1974-1978	Apertura autopista al mar Barranquilla (carrera 46) -Cartagena (presidente López Michelsen-liberal)
0	1964	Origen del Club Campestre
1	1965	Inauguración Cementerio Jardines del Recuerdo.
2	1968	Origen urbanización Club Lagos del Caujaral.
3	1973	Se inaugura la ciudadela universitaria Universidad del Norte.
4	1978	Traslado Colegio Parrish
4.5	Finales de los setenta inicios de los ochenta	Génesis Urbaplaya
5	1980 o antes	Proyecto urbanización campestre Las Tres Picas
5.5	1980 o antes	Origen urbanización Punta Roca
6	1980 o antes	Origen urbanización Altos de Pradomar.
6.5	1980 o antes	Campos de golf Country Club
7	1981	Colegio Británico. Km 6 Antigua carretera a Puerto Colombia-Barranquilla
7.5	Finales de los ochenta principio de los noventa	Urbanización Country Club las Villas
8	1984	Génesis Barrio Villa Campestre.
8.5	1986	Apertura Cementerio Jardines de la Eternidad
A	Años sesenta, setenta y ochenta	Área de influencia Cementos del Caribe-Argos
B	Años sesenta, setenta y ochenta	Área de influencia Universidad del Norte
C	Años sesenta, setenta y ochenta	Área de influencia Villa Campestre
D	Años sesenta, setenta y ochenta	Área de influencia Corregimiento La Playa
E	Años sesenta, setenta y ochenta	Área de influencia Urbaplaya
J	Años sesenta, setenta y ochenta	Área de influencia Ye de los Chinos (avícola).
I	Siglos XIX-XX	Área de influencia Antigua carretera Barranquilla-Puerto Colombia

Fuente: elaboración propia según recorrido con informador.

Para Lynch (1959), los nodos son puntos estratégicos de la ciudad que representan la “condensación de determinado uso o carácter físico”, a los que también se les puede denominar *núcleos*, y por lo general se constituyen en centro polarizador de barrios. Los mojones, por su parte, “son otro tipo de punto de referencia” y están más vinculados a objetos físicos, elementos que se seleccionan entre una multitud de posibilidades, a saber: “un edificio, una señal, una tienda o una montaña”. Mientras que a los nodos se puede ingresar como observador, a los mojones no se puede acceder, toda vez “que le son exteriores”. Finalmente, las sendas pueden ser simbolizadas como calles, canales, vías férreas, líneas de tránsito o simples senderos: “son los conductos que sigue el observador normalmente,

ocasionalmente o potencialmente [...]. Para muchas personas son estos los elementos preponderantes en su imagen” (pp. 62-63).

Metodológicamente, estas nociones resultan útiles para representar en terreno aquellas transformaciones asociadas temporalmente a la política pública de ordenamiento territorial. No obstante, es pertinente reconocer el carácter restrictivo y parcial que el método supone, al personificar tanto la valoración individual del investigador como la subjetividad del informante que lo acompañó en el recorrido. Además de lo anterior, otro factor importante a tener en cuenta es el de la temporalidad asociada a la memoria. Recuérdese que, para Nates, los “ritmos y tiempos van a marcar sin duda de manera distinta la experiencia individual o colectiva. Aquí vale anotar cómo el recuerdo es individual y el olvido colectivo” (2011, p. 7). Siendo así, es muy probable la omisión de algunos elementos clave en la información construida. Al respecto, afirma Lynch:

La imagen de una realidad física determinada puede cambiar ocasionalmente de tipo si las circunstancias de su visión son diferentes. Así, una autopista puede ser una senda para el conductor y un borde para el peatón. O una zona central puede ser un distrito cuando una ciudad está organizada sobre una escala media y un nodo cuando se considera la superficie metropolitana en su conjunto. Pero las categorías parecen tener estabilidad para un observador determinado cuando actúa en un nivel determinado. (1959, p. 64)

En consecuencia, el incipiente proceso iniciado (ver mapa cartográfico P-1 y tabla 8) incluyó la aparición de los primeros clubes sociales, como el Campestre (0); el primer parque cementerio de la ciudad, Jardines del Recuerdo (1); y algunas urbanizaciones semicerradas mixtas, como el club Lagos del Caujaral (2). La urbanización Altos de Pradomar (6), ubicada cerca al histórico Castillo de Salgar, y el barrio Villa Campestre (8), aunque distantes entre sí, también iniciaban precoces procesos de ocupación espacial, vinculados a la construcción de vivienda campestre unifamiliar de estratos altos. Otras urbanizaciones proyectadas, como las Tres Picas (5), no se consolidaron para la época y desaparecieron.

Por otro lado, asentados sobre la margen derecha de la antigua carretera a Puerto Colombia (-5), se localizaron además la Universidad del Norte (3) y el Colegio Parrish (4). Estas instituciones educativas están muy ligadas, desde sus inicios, con las élites empresarial, económica y política de la región, con claros intereses en el

área. Poco tiempo después, más hacia el interior del eje vial (rectángulo punteado I), otra institución privada bilingüe para familias acomodadas de la ciudad se situó: el Colegio Británico (7). Mertins explica el proceso así:

#### 4.5. Servicios privados de alto rango en el “corredor” Barranquilla-Puerto Colombia

Punto de partida para el asentamiento de servicios privados fue el regalo realizado por la empresa Cementos del Caribe [...] de un terreno a la Universidad del Norte [...]. En un contexto similar se da también a finales de los años 1970 el regalo de un terreno de la empresa inmobiliaria Parrish al colegio del mismo nombre sobre la carrera 51B [...]. La fundación de la Universidad del Norte [...] debía servir tanto de atracción para la ubicación allí de otros servicios de alto rango como para fomentar la construcción de nuevos apartamentos y casas para los estratos medios y altos y con esto estimular el crecimiento urbano del nor-occidente de Barranquilla. Por detrás de esta decisión estaba y está la intención del mayor propietario de suelo de esta zona (Cementos Caribe) por valorizar dichas áreas, las cuales tienen de resto un valor relativo ínfimo. (2007, p. 125)

Durante este periodo histórico, se inauguró también la Autopista al Mar, entre Barranquilla y Cartagena (-1), en el Gobierno del presidente liberal López Michelsen (1974-1978). La avenida Circunvalar (-3), por su parte, ya fungía como límite del perímetro urbano de Barranquilla. En general, se trata de nodos y mojones, dirigidos a estratos altos, y de sendas, que movilizan flujos materiales de bienes y personas. La Ye de los Chinos (-2), por su lado, ya constituía parte del espacio y la memoria de los transeúntes y habitantes del lugar.

Ahora bien, al profundizar un poco más el ensamble en terreno, se exponen otros procesos socioespaciales claramente diferenciados. Las sendas, por ejemplo, más allá de los flujos que permiten, determinan desarrollos bien disimiles. Mientras la Autopista al Mar Barranquilla-Cartagena (-1) y la avenida Circunvalar (-3) aíslan y marcan el límite y frontera entre Barranquilla y Puerto Colombia, la antigua carretera a Puerto Colombia (-5), por el contrario, debido a las funciones históricas que cumplía y aquellas otras que empezaba a contener, los integra. Siendo así, interesa en esta investigación doctoral explicar el proceso socioespacial de este eje particular que se territorializa a partir de una secuencia temporal demarcando lugares y procesos distintos (rectángulo punteado I).

Inicialmente, la Universidad del Norte (punto 3, rectángulo punteado B), institución educativa de carácter privado, funge como mojón o punto de referencia que vincula

rápido otro equipamiento de uso institucional (Colegio Parrish, punto 4), inaugurando y materializando la actividad educativa dirigida a los estratos altos —élite de la población barranquillera—.

Por su parte, tres eventos vinculados en su uso residencial pero diametralmente opuestos en sus significados son la ocupación del barrio Villa Campestre por estratos altos (punto 8 y triángulo punteado C); la toma del sector La Playa por pescadores (punto 4.5 y figura punteada D), junto a la Ciénaga de Mallorquín; y el inicio de la apropiación de la urbanización Country Club las Villas por estratos medios y bajos (punto 7.5 y círculo punteado E). Individualmente, representan unos tipos de territorios areolares que se van formando, aislados entre sí y con pocos vínculos reticulares (Monnet, 2011).

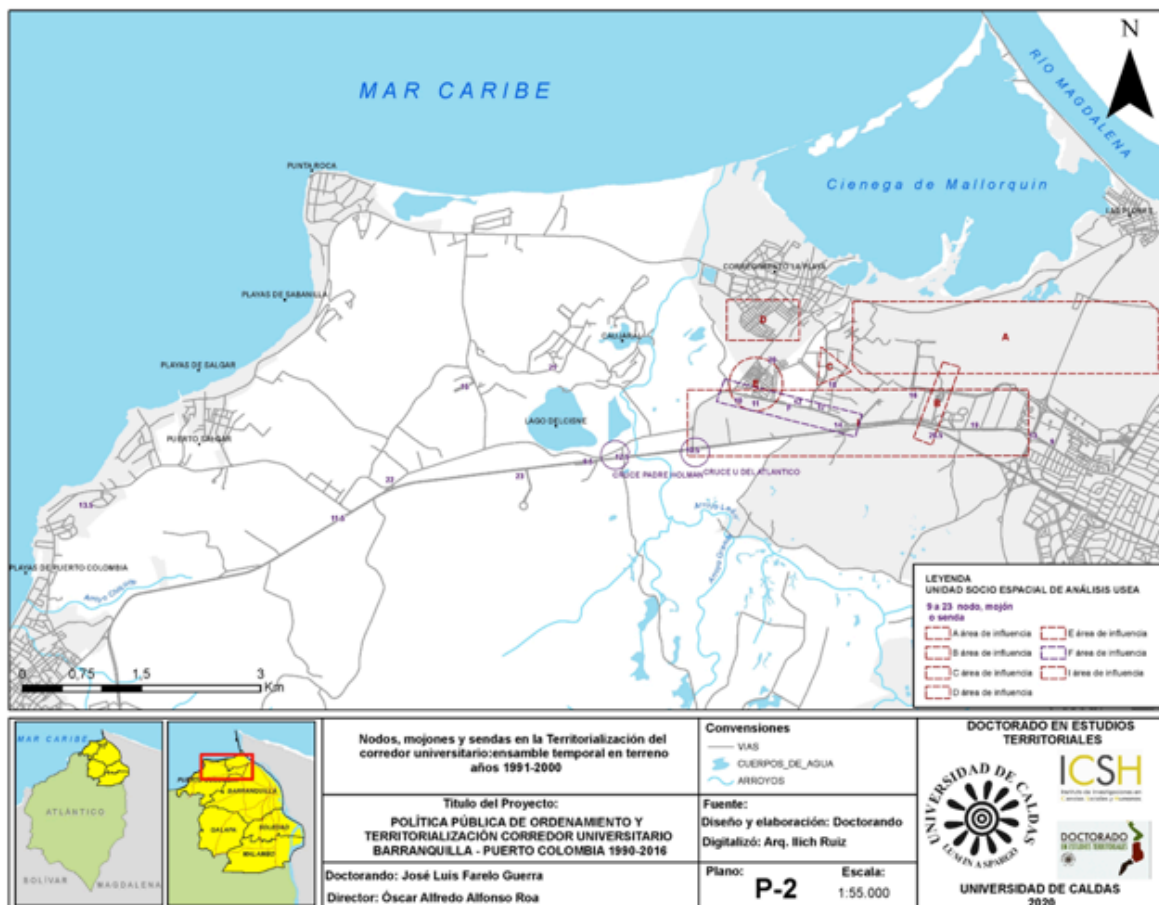
En ese sentido, desde sus orígenes, cada sendero no solo presentó procesos distintos de territorialización (autopista, circunvalar y antigua carretera a Puerto), sino que dentro de ellos se desplegaron diferentes territorialidades que marcaron y delinearon definitivamente el devenir de cada zona, y que impiden entender el territorio como espacio homogéneo, en el que, desde aquel entonces, la industria cementera jugaba un papel predominante (mapa cartográfico P-1, punto -5, y figura punteada A).

#### **4.2. El proceso de urbanización: años 1991-2000 y 2001-2010**

Veintinueve eventos, entre nodos, mojones y senderos, se reconocen durante las temporalidades 1991-2000 y 2001-2010 (ver mapas cartográficos P-2 y P-3, tablas 9 y 10). El espacio físico se ocupa de manera importante a lo largo de la carrera 51 B o calle 3 B (antigua carretera a Puerto Colombia), la cual es intervenida, pasando de una vía de carril sencillo (-5) a otra de doble calzada, con separador central, que inicia en la avenida Circunvalar (-3), en la intercepción con el nuevo puente sobre la 51 B (13), y llega hasta la glorieta de la nueva sede norte de la pública Universidad del Atlántico (10).

Dicha intervención no solo transformó el tipo y la forma de los flujos que la recorrían, sino que, principalmente, materializó las relaciones que desde entonces se empezaban a configurar entre los distintos núcleos formados durante el periodo anterior (ver mapa cartográfico P-2, figuras punteadas B, C y E), definiendo,

delimitando, reconociendo y diferenciando el proceso socioespacial de urbanización naciente.



**Tabla 9. Nodos, mojones y senderos en la territorialización del corredor universitario entre el distrito de Barranquilla y el municipio de Puerto Colombia: ensamble en terreno segundo momento años 1991-2000**

Número o letra	Año	Hito
9	1993	Inauguración Tienda Makro. Primera en formato de gran superficie
9.5	1994-1995	Apertura Peaje los Papiros
10	1993	Traslado y apertura Universidad del Atlántico
10.5	1993	Cruce Universidad del Atlántico
11	1993	Ubicación Universidad Antonio Nariño
11.5	1991-1996	Apertura polideportivo Universidad Autónoma del Caribe
12	1993	Traslado y apertura sede Universidad Libre
12.5	1993-1994	Inauguración Iglesia Padre Holman
13	1994	Se amplía la 51B. Construcción del puente sobre la Circunvalar.
13.5	Principios de los noventa	Centralidad vivienda exclusiva
14	1992-1998	Ubicación sede Centro Colombo Americano.

15	1996	Inauguración sede campestre colegio Marymounth.
16	1995-1996-1997	Como consecuencia [ampliación de la 51B y construcción del puente] el Colegio Británico compra unos lotes hacia adentro de Villa Campestre, es decir, la parte de atrás del Club Campestre, donde antes había estado el proyecto que se llamaba Las Tres Picas.
17	1995-1996-1997	El Instituto Experimental del Atlántico recibe por donación un lote al lado de Industrias Puche, que el Instituto no utiliza y comienzan las presiones por invadirlo. Eso obliga al Departamento a construir un CAI [Centro de Atención Inmediata] de la policía para evitar que eso ocurra.
18	1995-1996-1997	Como consecuencia [construcción del CAI] se da "vía libre" a los desarrollos de edificios que están junto al CAI —que son cerca de doce (12)—, donde vivía gente acomodada, que son en altura, mientras el resto de las casas son de uno o dos pisos.
19	1995, 1996, 1997	Aparece el colegio Sagrado Corazón
20	1995	Invasión de los terrenos de Maratea (2400 familias) urbanización La Playa
20.5	1995	Apertura Colegio Real. Royal School
21	1996-1997	Génesis en Puerto Colombia del corregimiento Sabanilla-Montecarmelo
22	1997	Traslado Colegio San Francisco
23	1998-2000	Apertura Colegio Altamira International School
F	1991-2000	Área de influencia vía 51 B o 3B

Fuente: elaboración propia según recorrido con informador.

De hecho, aunque se revela una mayor distribución en el tiempo de sucesos que urbanizan la zona entre 1991 y 2000 (alrededor de 20; ver tabla 9), es a finales del periodo 2001-2010 cuando se produce la implosión/explosión urbana del corredor universitario (Brenner, 2016), en cuanto a ritmo (Nates, 2011), posibilitando las relaciones de urbanidad (Monnet, 2016) entre muchos habitantes, concentrados, los unos y los otros, diferentes y distintos, en un mismo espacio físico material que soporta y permite dichas relaciones.

Ahora bien, en paralelo a esos procesos, se suceden otros hechos: decisiones jurídicas de carácter administrativo y político con incidencia en el espacio, y que es necesario destacar. Por ejemplo, mediante el Acto Legislativo 01 de 1993, el municipio de Barranquilla se convierte en distrito especial, industrial y portuario (ver anexos, mapas cognitivos 1, 2, 3 y 4). El artículo 1º determinó que:



La ciudad de Barranquilla se organiza como distrito especial, industrial y portuario. El distrito abarcará además la compresión territorial del barrio de Las Flores de esta misma ciudad, el corregimiento de La Playa del Municipio de Puerto Colombia y el tajamar occidental de Bocas de Cenizas en el Río Magdalena, sector Ciénaga de Mallorquín, en el Departamento del Atlántico [...].

Esta decisión incluyó la cesión de parte del departamento, la absorción de una porción del municipio vecino y una autodisección-agregación de barrio (Las Flores), división que implicó, de facto, la reorganización político-administrativa del territorio y su ordenamiento territorial, pero que también significó, en la práctica, la apropiación de los procesos socioespaciales que se venían gestando.

Es quizá el ejemplo contemporáneo más claro, evidente y concreto, de la manera en que las directrices, normas y mandatos nacionales determinan en la práctica el ordenamiento territorial intermedio y local.

Esa configuración territorial constituyó la génesis de una nueva entidad territorial, el distrito de Barranquilla, no solamente desde su rol de municipio, sino como ciudad. Lo anterior no es un detalle menor. Un rápido barrido por la evolución del ordenamiento territorial político-administrativo en nuestro país como república independiente muestra, desde el Acta de Constitución de la Junta Suprema de Santa Fe en 1810, hasta la Constitución de 1991, el no reconocimiento de ciudad como entidad territorial (Henaó, 2013; Manrique, 1991; Arrieta y Hernández, 2006). Desde el punto de vista de la dimensión política del territorio, es un hecho importante del ordenamiento territorial político-administrativo local e intermedio contemporáneo. Comprenderse como una entidad territorial especial, en los aspectos industrial y portuario, implicó un reconocimiento que permitió nuevas representaciones político-administrativas territoriales, y también nuevas redistribuciones poblacionales, con consecuencias sociales, ambientales, políticas y democráticas.

Electoralmente, el corregimiento La Playa, en Puerto Colombia (ver mapas cartográficos P-1 y P-5, letra punteada D, punto 4.5), significaba un peso importante para la elección de concejales y alcaldía del ente territorial, pero también exponía la ocupación de un territorio estratégico en términos económicos y con intereses portuarios e industriales (Ciénaga de Mallorquín-Tajamar Occidental e industria

cementera). Recordemos que el barrio Las Flores es parte del área que adquirió y ocupó Cementos Caribe en sus inicios:

Argos, con la colaboración de unos industriales barranquilleros, entre ellos Ángel Palma, Julio Mario y Luis Felipe Santodomingo, constituyó en Barranquilla Cementos Caribe, en un sitio denominado Las Flores, en la orilla izquierda del río Magdalena. En 1949 se prendieron los dos hornos para producir 350 toneladas diarias de cemento. (360 en Concreto, 2020)

Así, en desarrollo de la Constitución Política de 1991, se posibilitan nuevos ordenamientos territoriales y divisiones político-administrativas locales e intermedias, evidenciando de paso la relación política-gremios económicos-territorio. En la *Gaceta del Congreso*, se reproduce el proceso del trámite del proyecto del acto legislativo, que se llevó a cabo entre el 11 de septiembre de 1992 y el 17 de agosto de 1993. En la exposición de motivos se señala:

[...] vientos de renovación agitan los esquemas económicos mundiales y Colombia no ha sido ajena a las nuevas tendencias [...]. Privatización de empresas estatales y apertura al comercio mundial son teorías que buscamos consolidar casi por consenso, dado que en la hora actual ningún partido o grupo político de importancia en el panorama nacional se ha opuesto a la aplicación de las nuevas doctrinas económicas. (Ponencia para primer debate, Senado de la República, 16-09-1992, p. 10)

La Comisión Primera efectuó una sesión especial en Barranquilla y, en foro celebrado en la Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas (Fedemetal), se formularon algunas opiniones sobre el proyecto legislativo. Para algunos asistentes, el ámbito territorial del nuevo distrito debería integrar toda el Área Metropolitana, es decir, Barranquilla, Puerto Colombia, Malambo y Soledad.

El senador ponente y futuro presidente de Colombia, Andrés Pastrana Arango (1998-2002), consideró entonces que “deben ser los representantes de los municipios distintos a Barranquilla quienes decidan su incorporación al Distrito, por lo cual sugiero a la Plenaria unas modificaciones al texto” (Ponencia para segundo debate, Senado de la República, 5-11-1992, p. 4).

Por su parte, en la Cámara de Representantes, la ponencia para primer debate retomó dicha propuesta, así:

El Constituyente de 1991 al replantear el ordenamiento territorial de nuestro país introdujo la figura de las áreas metropolitanas y ratificó la existencia de los Distritos Especiales buscando la utilización de este instrumento para garantizar un desarrollo armónico pero acelerado de las regiones claves y como una manera de consolidar el proceso descentralista

que inspira la totalidad del proyecto reformativo de la Carta Constitucional. Es esta la consideración que llevó al ponente del proyecto en el Senado de la República a proponer una modificación al proyecto inicial en el sentido de ampliar el área que cubrirá el Distrito Especial incorporando al mismo los municipios que en la actualidad integran el Área Metropolitana de Barranquilla, previa solicitud de los respectivos Concejos Municipales. (Ponencia para primer debate, Cámara de Representantes, 30-11-1992, p. 10)

Ricardo Rosales Zambrano, representante a la Cámara por el Atlántico y ponente en su momento, se desempeñó posteriormente como presidente de la junta directiva de la Cooperativa Lechera Industrial de la Costa (Ciledco) y miembro de la Asociación de Ganaderos del Atlántico y la Zona Norte (Asoganorte). José Name Terán fue el autor del proyecto de acto legislativo, “con la coadyuvancia, entre otros, de los Senadores David Turbay, Alberto Santofimio, Tito Rueda, José Guerra, Alfonso Latorre y Roberto Gerlein” (p. 19).

Al año siguiente, el representante, al presentar ponencia para segundo debate, observó lo siguiente:

1. Como lo hemos planteado a lo largo de esta ponencia, Barranquilla requiere una enorme inversión para adecuar su deficiente estructura de servicios a los requerimientos de una ciudad moderna, sobre todo si aspiramos a convertirla en el puerto marítimo y fluvial capaz de afrontar los retos que demandará la inserción de Colombia en las corrientes modernas de la economía. En ese orden de ideas, consideramos que el proyecto analizado no cumple cabalmente con el propósito que lo inspiró, pues el solo hecho de convertir a la ciudad en distrito Especial, no le garantiza un flujo adecuado de recursos. En consecuencia, sugerimos darle a Barranquilla un tratamiento similar al que el Constituyente ha dado al Distrito Capital y a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, en el sentido de asignarle un porcentaje preferencial en el reparto de los recursos del situado Fiscal, para lo cual proponemos modificar el artículo 356 de la Constitución con el fin de incluir el Distrito de Barranquilla. (Ponencia para segundo debate, Cámara de Representantes, 10-06-1993, p. 20)

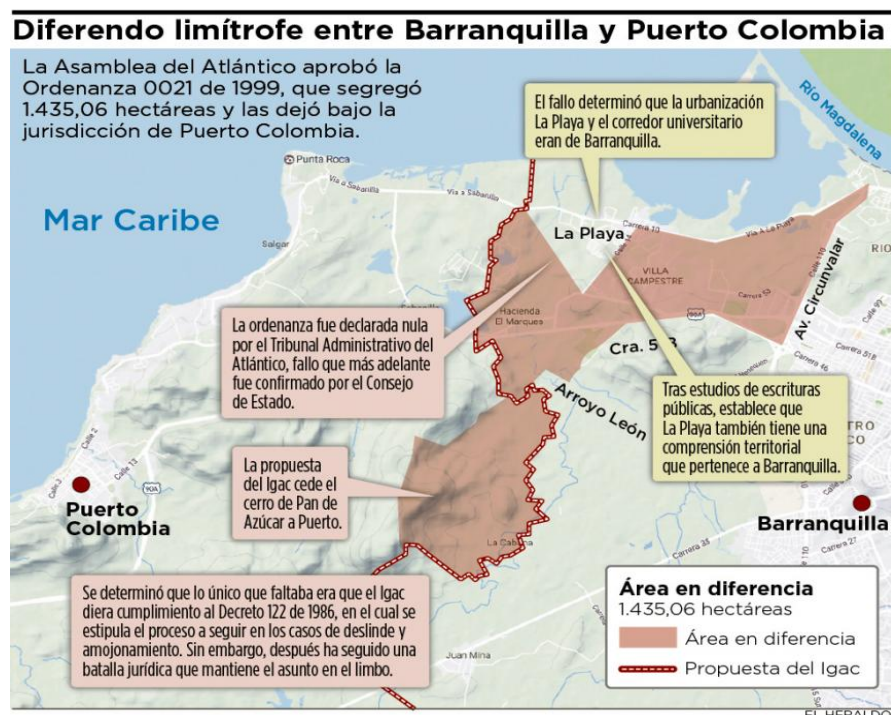
El texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes el 17 de junio de 1993 (Cámara de Representantes, proyecto de ley 177, p. 2) fue ratificado el 17 de agosto siguiente (Gaceta del Congreso, Senado de la República, 17 de agosto de 1993, Orden del día, p. 2). Finalmente, el Acto Legislativo 01 de 1993, tal como se anotó al inicio del acápite, no incluyó los municipios pertenecientes al Área Metropolitana

de Barranquilla. El presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) lo firmó en consecuencia.

Por el contrario, en la otra orilla, a través de un pleito jurídico que atraviesa la temporalidad 1991-2000, 2001-2010 y 2011-2020, en la escala local e intermedia también sucedieron hechos significativos político-administrativos con incidencia directa sobre el ordenamiento territorial, y que también es necesario exponer.

Inicialmente, en 1999, la Asamblea del Departamento del Atlántico aprueba la Ordenanza 0021, segregando 1435,06 hectáreas, dejándolas bajo jurisdicción de Puerto Colombia (ver infografía 3). A renglón seguido, la misma corporación suscribe la Ordenanza 00075 del 7 de diciembre de 2009, estableciendo límites entre Puerto Colombia y Barranquilla, decisión que constituye la génesis jurídica del conflicto limítrofe entre municipio y distrito.

### Infografía 3. Diferendo limítrofe entre el distrito de Barranquilla y el municipio de Puerto Colombia años 1999-2016



Fuente: <http://www.elheraldo.co/barranquilla/fallo-entrega-corredor-universitario-barranquilla-312234>

En 2016, el Tribunal Administrativo del Atlántico declara nula dicha ordenanza y pone bajo control del distrito la zona en disputa, completándose en el litigio jurídico, político y administrativo, la intervención de los tres poderes públicos del Estado: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Todos participaron del proceso socioespacial, que aún continúa, incidiendo sobre el ordenamiento territorial político-administrativo. A propósito, Cataia reconoce en ese contexto lo siguiente:

[...] el único agente que tiene poder de legislar sobre el ordenamiento del territorio es el Estado. En consecuencia [...] ¿Para quién ordena el Estado el territorio? O, en otros términos, ¿para quién normativiza el Estado aquello que es objeto de uso, el territorio? (2017, p. 26)

Así las cosas, el corredor universitario se constituye en parte fundamental del litigio jurídico, cuyo origen se encuentra en la definición de límites. Estos y el territorio se hallan íntimamente ligados, tanto así que en Raffestin se lee:

Hablar del territorio es referirse implícitamente a la noción de límite, la cual expresa la relación que mantiene un grupo con una porción del espacio, aun si no siempre se hace explícita. La acción de dicho grupo genera inmediatamente la delimitación. (2011, p. 108)

En la etnografía de los lugares, Vergara (2013) utiliza la categoría *frontera* como sinónimo de límite, borde o contenedor. Para el caso que nos ocupa, este acercamiento resulta útil, porque permite delimitar y diferenciar la unidad de análisis de esta investigación como proceso socioespacial:

[...] la frontera no solo es el obstáculo físico que impide o posibilita el ingreso físico-inmediato: opera desde más allá, desde las estructuras sociales e imaginarias que separan y alejan aquello que no gusta, que desagrada, que produce repulsión, que altera [...]. Los *lugares* están enmarcados y delimitados por límites o *fronteras* constituidas por aisladores físicos y/o simbólicos y, al mismo tiempo, las actividades que en ellos se realizan y los relatos que sobre ellos se despliegan son también constitutivos de dichas fronteras, estableciendo pautas de entrada, permanencia y salida. Más que una mera delimitación, configura un sentido predominante: contiene y posibilita [...] es decir, el contorno que demarca el inicio y el fin de las actividades específicas que lo caracterizan. Es también necesario observar las formas de dichos límites y los objetivos que busca al encerrar —de esa forma— las prácticas que allí se realizan [...]. La frontera no es siempre fija, ni clara, ni estática. (2013, pp. 124, 126-127, resaltado en original)

En ese sentido, la ubicación de la Universidad del Atlántico (ver mapa cartográfico P-2, puntos 10 y 10.5; tabla 9) constituyó una acción fundamental de

territorialización para entender el proceso socioespacial de urbanización que se gestó en el corredor universitario. Este mojón o punto de referencia es el límite material, la frontera natural hasta donde llega el nuevo flujo de personas (distintos estratos y tipos, estudiantes, profesores, administrativos, etcétera, procedentes del Área Metropolitana, municipios vecinos y otros departamentos de la costa Caribe en general), bienes (alimentos y bebidas, material educativo, insumos en general, etc.) y servicios (ventas ambulantes, transporte público y particular, rutas escolares, servicios de mensajería, etc.) que transforman los usos y funciones de equipamientos e, incluso, las mismas relaciones interpersonales entre núcleos que le rodean.

Por ejemplo, algunas viviendas familiares de la urbanización Country Club las Villas (punto 7.5, figura punteada E) cambian de vocación y se convierten en residencias estudiantiles y equipamientos complementarios dirigidos a satisfacer las nuevas exigencias universitarias y escolares (librerías, cafés, tiendas, bares, restaurantes, billares, etc.), que se incrementaron exponencialmente al arribar otras instituciones, a saber: Universidad Antonio Nariño (11), Universidad Libre (12), Centro de Idiomas Colombo Americano (14), Colegio Sagrado Corazón (19), etcétera, que configuraron un nuevo núcleo central continuo (figura punteada F).

En efecto, Monnet (2016) explica que la urbanidad en la ciudad se manifiesta de dos formas: una social, en que se demuestran las relaciones entre gente distinta, y otra, espacial, en la que, además, se integra un conjunto de edificaciones que forman un conglomerado, aglomeración o concentración conjunta. La producción del corredor universitario posibilitó así la materialización de dicha relación a escala local e intermedia durante los periodos 1991-2000 y 2001-2010.

Este hecho es trascendental, en el entendido de que, históricamente, Barranquilla se caracterizó por ser una ciudad segregada. Bell y Villalón lo registran de la siguiente manera:

[...] la presión de los inmigrantes comienza a sentirse acompañada de la crisis económica de la ciudad cuando en 1957 surge el primer barrio de invasión [...]. La morfología urbana de estas invasiones fue cambiando —en el transcurso de las tres últimas décadas— la fisonomía del paisaje cultural de la ciudad. Comienza a surgir entonces una ciudad segregada. Es decir, al lado de una ciudad moderna, medianamente bien instalada e

integrada profesional y socialmente, se configura otra ciudad marginada de casi todo el bienestar material de la modernidad, con unos ritmos vitales propios de una 'para cultura' [...]. Esta doble personalidad de Barranquilla se consolidó en su estructura espacial de una manera muy marcada, y tal vez como ninguna otra ciudad del país. (2000, p. 269, resaltado en original)

Por el contrario, hechos que forman parte del proceso socioespacial acaecido juntan y mezclan en una misma temporalidad y espacio geográfico situaciones aparentemente distantes. La invasión de familias completas de la costa norte, desplazadas por la violencia en sus regiones a los terrenos baldíos de Maratea (20), ubicados en el corregimiento La Playa (4.5), obligó la apertura de un CAI (17) en el exclusivo barrio de Villa Campestre (8), con el fin de evitar futuras irrupciones. Esta acción posibilitó, a su vez, la llegada de otras familias acomodadas al sector, por medio de la construcción de vivienda multifamiliar en altura (18), pero también con la urbanización del sector Adelita de Char (24), a través de vivienda unifamiliar de interés social. Este último acontecimiento implicó la devastación ecológica de parte del bosque seco existente en la Ciénaga de Mallorquín, continua al sector de La Playa (punto 4.5 y figura punteada D).

Ahora bien, otras acciones no directamente ubicadas espacialmente sobre el eje del corredor universitario (rectángulo punteado I) deben mencionarse por la relación que les une entre sí (ver mapa cartográfico P-2 y tabla 9). Por ejemplo, quizá como consecuencia del Acto Legislativo 01 de 1993, las autoridades en Puerto Colombia organizan el corregimiento Sabanilla-Monte Carmelo (21) y, por otra parte, se traslada desde Barranquilla el Colegio San Francisco (22), inaugurándose, además, la congregación católica Iglesia del Padre Holman (12.5) y la sede campestre del Colegio Marymounth (15), dirigido a la élite de la ciudad.

En todo caso, las acciones demarcadas en terreno entre 1991 y 2000 emergían paralelas a la elaboración en discurso de los primeros POT y PBOT de Barranquilla y Puerto Colombia, respectivamente. Incluso antes de la aprobación de la Ley 388 de 1997, Rubiano registra el papel activo del sector privado en su elaboración:

Se dieron casos como el de Barranquilla, que cuenta actualmente con dos Planes de Ordenamiento Territorial, el primero, se formuló a través de un esfuerzo conjunto entre el sector público y el privado, que aportaron recursos para construir lo que se denominó en su momento Plan de Ordenamiento Físico Territorial —POFT—. Este proceso se inició en el

año 1996 y culminó a finales del 97, durante la administración de Édgar George. Para la consolidación de este proceso se conformó una Fundación integrada por la Cámara de Comercio de Barranquilla y Camacol —Fundeurbano— que se encargó de la administración financiera del proyecto y de la dirección técnica de la mano del Director de Planeación Distrital [...]. Con apoyo del Ministerio de Desarrollo, se adelantaron cuatro talleres sobre procesos urbanos [...] la ciudad y el río, la estética urbana, la vocación económica de la ciudad y la infraestructura física. También se adelantaron talleres en el sur occidente [...]. Cabe destacar que este proceso se desarrolló de forma paralela a la definición de la ley 388 del 97, siendo Barranquilla una de las primeras ciudades donde se llevó a cabo el proceso (2003, pp. 172-173)

En esa misma dirección, y con referencia directa al corredor universitario, Mertins (2007) llama la atención sobre el papel desempeñado durante el proceso por la cementera privada Cementos del Caribe, a propósito de sus intereses económicos:

Según informaciones de las oficinas de administración encargadas en Barranquilla y Puerto Colombia, la elaboración de los planes de ordenamiento se dio independientemente la una de la otra [...]. Sin embargo las dos administraciones fueron asesoradas por el mismo arquitecto/planificador [...]. No hay que subestimar en este contexto el papel de Cementos del Caribe, el cual tiene un especial interés en la valorización y correspondiente utilización de estas áreas [...]. Otras instancias ven una 'influencia masiva' de Cementos del Caribe en los contenidos de ambos planes de ordenamiento en este amplio 'corredor' [...]. Así es, al menos posible hablar de una fuerte influencia indirecta por parte de Cementos del Caribe sobre los Planes de Ordenamiento Territorial en este 'corredor' con los ejes principales de las carreras 51B y 46. Esto se apoya además en el hecho de que, Cementos del Caribe posee su propio Plan Maestro para la diferenciación espacial-social y funcional, como para las diferentes fases de construcción planeadas en este sector de ambos municipios, que va hasta el 2010, el cual está coordinado con el Plan Director de la Triple A en las correspondientes futuras medidas infraestructurales. El Plan Maestro de Cementos del Caribe compagina en buena parte del área mencionada (¿casualmente?) con los dos Planes de Ordenamiento territorial completamente. (2007, pp. 123-124, destacado en original)

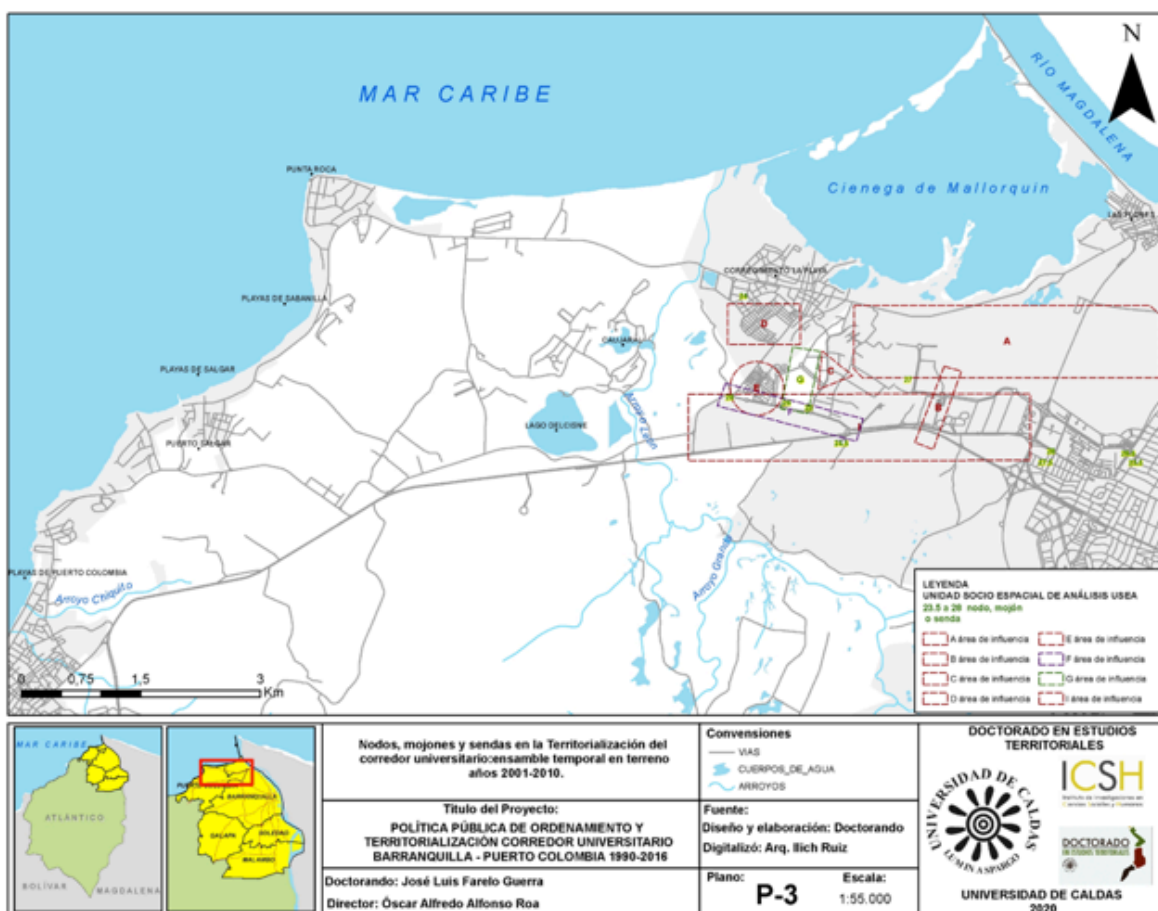
La gestión de servicios domiciliarios, ahora en cabeza del sector privado, como resultado de la privatización de empresas estatales, al tenor de la Ley 142 de 1994 —sobre régimen de servicios públicos— (ver anexos, mapa cognitivo 1, y mapas cognitivos consolidados 2.4, 2.5 y 2.6), mostraba así una nueva realidad con incidencia en el ordenamiento territorial. Identificar ese hecho también resulta esencial para comprender y delimitar temporalmente el proceso de urbanización acaecido. Vioria (1995) explica lo ocurrido en Barranquilla así:



En 1992 el Alcalde Bolívar Acuña [...] deja constituida la empresa de Aseo, Acueducto y Alcantarillado Triple A (inicio de la privatización de empresas estatales en la ciudad), la cual se gestó 'en unión con algunos gremios de la ciudad, previo estudio y gestión del honorable Concejo Municipal'. (p. 89, resaltado en original)

Capital español concreta la operación y la novel empresa de servicios públicos empieza a funcionar en Barranquilla y Puerto Colombia, desde 1993 y 1997, respectivamente.

Por otro lado, la territorialización del corredor universitario durante el periodo 2001-2010 marca el inicio del proceso de implosión/explosión urbana (Brenner, 2016), caracterizado por nueve eventos conexos registrados en terreno (ver mapa cartográfico P-3, tabla 10).



**Tabla 10. Nodos, mojones y senderos en la territorialización del corredor universitario entre el distrito de Barranquilla y el municipio de Puerto Colombia: ensamble en terreno segundo momento años 2001-2010**

Número o letra	Año	Hito
----------------	-----	------

23.5	2001	Apertura centro comercial Buenavista
24	2005	Se construye la urbanización Adelita de Char (3200 casas) en la urbanización La Playa.
24.5	2002	Apertura Colegio Alemán
25	2009	Construcción del proyecto Ciudad del Mar. Primer proyecto con características de conjunto de bloques (edificios) en altura
26	2010	Ubicación Universidad San Martín
26.5	2009	Apertura centro comercial Buenavista II
27	2010	Traslado Colegio San José
27.5	2010	Apertura Centralidad Hotelera
28	2010	Inauguración Transmetro primera línea.
G	2001-2010	Área de influencia Ciudad del Mar

Fuente: elaboración propia según recorrido con informador.

En primer lugar, el centro comercial Buenavista (23.5, 26.5) apertura sus sedes en Barranquilla y, debido a su proximidad, fungió de mojón o punto de referencia. El periódico *El Heraldo*, en su edición del 26 de noviembre de 2016, registró en el apartado comercial la siguiente información:

En 2001, la zona de Barranquilla en donde actualmente se encuentra ubicado el Centro Comercial Buenavista distaba de ser el agitado sector que es hoy día. Tan solo 15 años atrás, esta parte de la ciudad estaba aún alejada del casco urbano y del tráfico vehicular. Contrario al panorama de hoy, con sus múltiples edificaciones, tanto comerciales como residenciales, un constante movimiento de personas y un tráfico que no da tregua, señales del crecimiento económico que vive la capital del Atlántico en la actualidad. (*El Heraldo*, 26 de noviembre de 2016)

Colegios, universidades y hoteles continuaron el proceso de ocupación, no solo del eje, sino de zonas aledañas y de influencia. El Colegio San José (27), la Universidad San Martín (26) y una nueva centralidad hotelera (27.5) abren sus puertas (ver anexos, tabla 10). Por su parte, Transmetro, el nuevo sistema de transporte masivo (28), a través de una asociación público-privada, es inaugurado.

Otro hecho importante, registrado en un párrafo anterior y marcado ahora en terreno, lo constituyó la construcción de la urbanización Adelita de Char (24), en el sector La Playa (4.5), acción que implicó el traslado y ocupación de 3200 nuevas viviendas de interés social (figura punteada D). Por su parte, un proyecto inmobiliario dirigido a estratos medios y altos permitió entender parte del proceso socioespacial ocurrido. El conjunto habitacional Ciudad del Mar (25), ubicado en el barrio del mismo nombre (figura punteada G), significó para la zona el inicio de la

construcción masiva de vivienda en altura. En entrevista de campo, un residente del lugar lo relató así:

El conjunto Portal de Villa Campestre II es un conjunto mixto, tiene cincuenta casas y dos torres de sesenta apartamentos cada torre. Es estrato 4, pero dentro de todo ese barrio, toda esa urbanización que hizo Grama... Grama es una empresa de Bucaramanga, el dueño de Grama era socio de Marval... esa es una urbanización construida prácticamente por Grama, con muy pocas excepciones. Hoy día hay veintiséis conjuntos residenciales en ese sector. Eso se llama... el barrio, el sector se llama Ciudad del Mar... cuando yo me mudé, en el 2014 todavía había mucha tranquilidad en el sector, yo me acuerdo que yo atravesaba la Circunvalar y ya me sentía en otro mundo... El señor Marín [promotor-constructor-inmobiliario] tuvo la habilidad de llamar, ponerle nombre a todos los conjuntos, de tal manera que uno se llama Balcones de Villa Campestre, el otro Portal de Villa Campestre, todo tiene el nombre de Villa Campestre y no pertenecen a Villa Campestre, pertenecemos a un barrio que se llama Ciudad del Mar. A mí me gusta escribir y cada cierto tiempo mando cartitas a *El Herald*, todas me las han publicado, todas las cartas, desde que llegué [...], desde que me asenté en el 2014, yo creo que he enviado como treinta, cuarenta cartas, la mayoría o todas relacionadas con temas de interés ciudadano y yo recuerdo que, en una de esas cartas, yo invité a la gente a que aterrizara, que nosotros ya realmente no formábamos parte de Barranquilla sino de Puerto Colombia. (Manotas, 11 de enero de 2017, entrevista personal, Puerto Colombia)

Tabulando, a modo de muestra, la información anterior, se reconoce la construcción de 4719 nuevas unidades residenciales (tabla 4.2). Según proyecciones, al ocuparse tanto la nueva oferta licenciada y aprobada como aquella en etapa de construcción, el barrio Ciudad del Mar (punto 25 y figura punteada G) casi duplicará su población actual, bordeando los 18 404 habitantes (tabla 4.2). La cifra es cercana al 50 % de la población total residente en Puerto Colombia para 2018 (tablas 4.3 y 4.4). De incluirse también la nueva oferta inmobiliaria de los barrios Villa Campestre (punto 8 y figura punteada C) y Country Club las Villas (punto 7.5 y figura punteada D), no es difícil suponer que el crecimiento de Puerto Colombia tiene su origen en el desarrollo del corredor universitario, o, lo que es lo mismo, la implosión del corredor universitario significó la explosión de Puerto Colombia (Brenner, 2016). Según Vergara-Perucich:

La teoría de la implosión/explosión plantea que la conceptualización urbana ha tendido a considerar únicamente las problemáticas que ocurren dentro de los límites de lo que se entiende por ciudad, excluyendo del análisis aquello que está por fuera de los límites o la

no-ciudad. Para Brenner y su equipo, incorporar la no-ciudad a la matriz interpretativa de la teoría urbana contemporánea es vital para comprender cabalmente cómo los procesos capitalistas se alimentan de la producción del espacio. (2018, p. 72)

**Tabla 4.2. Muestra en el corredor universitario: censo edificatorio barrio Ciudad del Mar (diciembre de 2016)**

n.º	Nombre del Conjunto	Barrio	n.º de unidades	Observaciones	Unidades ocupadas
1	Apartamentos de Villa Campestre	Ciudad del Mar	104	Entregado	104
2	Mar Azul		128	En construcción	0
3	Quintas II de Villa Campestre		84	Entregado	84
4	Quintas de Villa Campestre		92	Entregado	92
5	Portal de Villa Campestre		95	Entregado	95
6	Villa Campestre del Mar		86	Entregado	86
7	Los Corales 1		126	Entregado	126
8	Los Corales 2		132	Entregado	132
9	Arrecifes		126	Entregado	126
10	Ciudad del Mar		200	Entregado	200
11	Plazuela del Mar		280	Entregado	280
12	Reserva del Mar		105	Entregado	105
13	Plazuela del Mar II		352	En Entrega	140
14	Portal de Villa Campestre II		170	Entregado	170
15	Torres de Villa Campestre		300	En Entrega	160
16	Balcones de Villa Campestre		250	Entregado	250
17	Horizontes de Villa Campestre		516	En construcción	0
18	Acuarela		344	Sin construir	0
19	Club Tower		228	2. <sup>a</sup> Torre en construcción/3. <sup>a</sup> aprobada	114
20	Mediterranean Tower		146	2. <sup>a</sup> Torre en construcción	0

21	Sankara		118	En construcción	0
22	Caribe Campestre		96	Entregado	96
23	Gioco		302	Sin construir	0
24	Villa del Mar		27	Entregado	27
25	Torres de Mallorca		152	2ª Torre en construcción	76
26	Tajamares de Villa Campestre		160	Entregado	160
<b>Subtotal unidades aprobadas</b>			4719	<b>Subtotal unidades ocupadas</b>	2.623
<b>Promedio n.º habitantes</b>			3,9	<b>Promedio n.º habitantes</b>	3,9
<b>Población estimada</b>			18 404	<b>Población estimada</b>	10 230

**Fuente:** Trabajo de campo. Muestra realizada por el ingeniero Camilo Manotas, residente del lugar, miembro de la junta de propietarios del conjunto habitacional Portal de Villa Campestre II, diciembre de 2016.

**Tabla 4.3. Población total según periodo censal 1993-2005-2018 y muestra del corredor universitario**

Entidad territorial-barrio	Población total censo 1993	Población total censo 2005	Población total censo 2018	Área
Distrito de Barranquilla	1 090 618	1 146 359	1 206 319	166 Km <sup>2</sup>
Municipio de Puerto Colombia	29 731	27.837	49 264	73 Km <sup>2</sup>
Área Metropolitana de Barranquilla	1 471 593	1.769.339	2 048 493	512 Km <sup>2</sup>
Departamento del Atlántico	1 837 468	2.166.156	2 535 517	3388 km <sup>2</sup>
Corredor Universitario: muestra Barrio Ciudad del Mar			18 404 (proyección población barrio Ciudad del Mar-2016)	14,35 km <sup>2</sup> (Corredor Universitario)

**Fuente:** elaboración propia con base en información estadística del DANE, censos 1993, 2005, 2018, y trabajo de campo, diciembre de 2016.

**Tabla 4.4. Tasa de crecimiento poblacional anual en cabeceras municipales, AMB y resto de Colombia, 1985-2020**

	1985-1991	1991-2001	2001-2011	2011-2020
	%	%	%	%
<b>Barranquilla</b>	2,0	0,7	0,5	0,4
<b>Galapa</b>	2,0	4,7	4,7	5,2
<b>Malambo</b>	4,8	2,7	1,9	1,8
<b>Puerto Colombia</b>	-0,4	2,9	4,0	5,6
<b>Soledad</b>	4,4	5,5	2,7	2,1
<b>AMB</b>	2,5	1,8	1,3	1,2
<b>Resto del País</b>	2,5	2,3	1,2	1,1

Fuente: elaborada con base en información de los censos de población del DANE, interpolaciones del autor.

De igual forma, la población flotante en el corredor universitario, de acuerdo al número de matriculados en universidades y colegios, se estima en cerca de 90 mil, entre estudiantes y transeúntes, más que duplicando —según cifras oficiales en ciertos momentos y épocas del año— el total de Puerto Colombia. Por consiguiente, en relación con el municipio, el número de habitantes por kilómetro cuadrado también se triplica en el lugar. Siendo así, en poco menos de una década, un barrio del corredor universitario, Ciudad del Mar (punto 25 y figura punteada G), logró alcanzar casi la misma población reunida por la entidad territorial en más de un siglo de existencia.

El 15 de junio de 1893 se inauguraba un muelle marítimo a orillas del mar Caribe u océano Atlántico. En la página web oficial de Puerto Colombia, se lee que este fue fundado el 31 de diciembre de 1888, por el ingeniero cubano Francisco Javier Cisneros.

Toma este nombre el día de la inauguración de su muelle y por sugerencia de Cisneros, quien había propuesto al presidente de la República de ese momento, Rafael Núñez, llamar a la localidad como Puerto Núñez; él no aceptó y respondió que debía llamársele Puerto Cisneros, a lo que el ingenioso empresario contestó denominándolo Puerto Colombia. (Municipio de Puerto Colombia, s.f.)

Y es que, en el contexto de la discusión que en 1999 se llevaba a cabo a propósito del debate acerca del diferendo limítrofe con Barranquilla, e incluso ante quienes

negaban su existencia histórica y jurídica, Núñez *et al.* (2005) identifican el momento exacto de su elevación:

[...] el Decreto Ejecutivo N° 483 de 26 de abril de 1906 firmado por el General Rafael Reyes, demuestra que nuestro municipio fue erigido como tal por medio del Decreto N° 19 del 24 de junio de 1905 expedido por el Gobernador del Atlántico, General Diego A. de Castro. Por ese acto administrativo, se erigió el Corregimiento de Puerto Colombia en Distrito Municipal desagregándolo del de Tubará y adscribiéndole los *Corregimientos de Salgar y La Playa y el caserío de Cienagagrande* que, a su vez, fueron desagregados del Distrito de Barranquilla. (p. 6, resaltado en original)

En todo caso, el corredor universitario (ver mapa cartográfico P-3), ubicado entre Barranquilla y Puerto Colombia, con extensión lineal de 14,3 kilómetros (rectángulo punteado I), que van desde la Circunvalar (punto -3) hasta la rotonda de la sede norte de la Universidad del Atlántico (punto 10), y entre las carreras 51B o calle 3B (punto -5) y la Autopista al Mar Barranquilla-Cartagena (-1), hoy expone otra realidad como proceso socioespacial, relativamente definido en el aspecto educacional, pero no tanto en el aspecto residencial, en el que la complejidad resulta mayor y está ligada a la modificación de las jerarquías urbanas.

A ese respecto, el historiador Moisés Pineda Salazar, en entrevista concedida como parte del trabajo de campo de esta tesis doctoral, testimonió a propósito de la USEA lo siguiente:

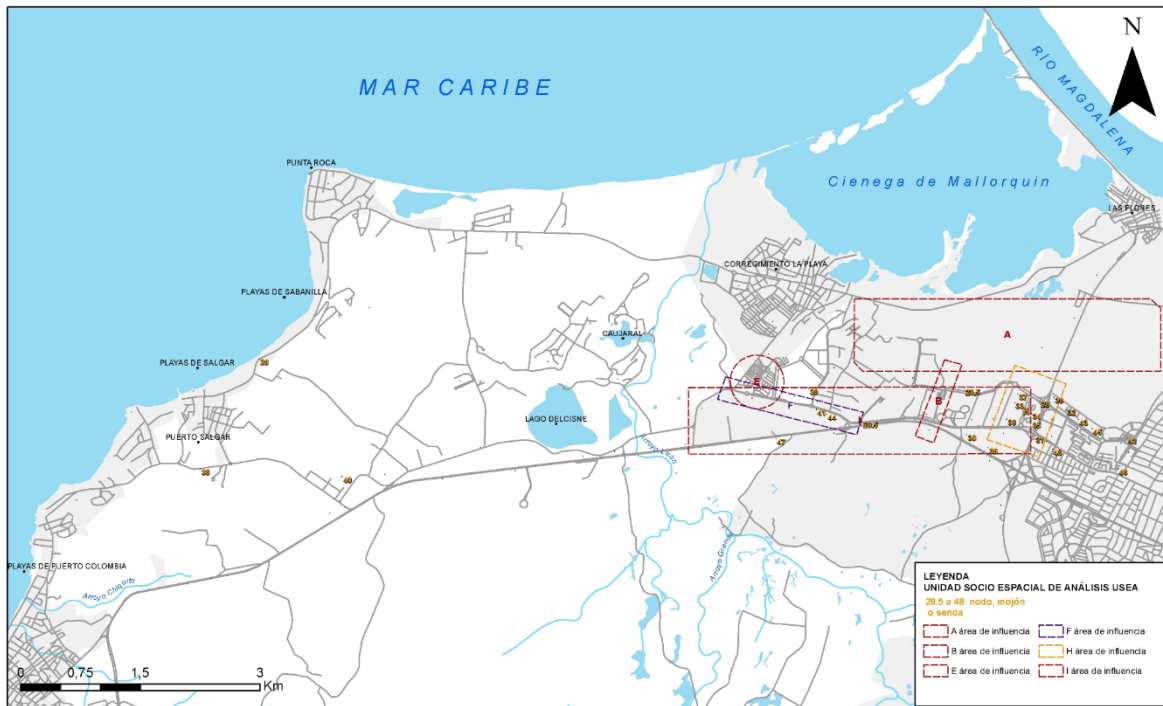
[...] es que lo que hay en este momento no es lo que estaba pasando hace veinte años... esto es otra cosa. Es que estos manes [dirigentes] no entienden —a pesar de que son más modernos que los anteriores—, no quieren entender que las categorías, vamos a llamarlas así, ciudadanas, cambian, se transforman, transforman el imaginario, transforman la manera de comportarse frente al suelo, frente a las instituciones, y generan una vaina que no es ni Puerto Colombia, que tampoco es Barranquilla, pero tampoco es la suma de las dos, ni es nada distinto a las dos, es decir, que te generan una nueva realidad... [que consiste en] que los esquemas [leyes al tenor territorial] que tenemos no alcanzan ni a representar lo que ahí está pasando, ni a generarte una manera de intervención que resuelva el problema, el problema de vivir en ciudad, no el problema de Puerto Colombia, el problema de la gente de vivir en ciudad. (Pineda Salazar, Barranquilla, 07-01-2017)

#### **4.3. El proceso de metropolización 2011-2020**

Durante el periodo 2011-2020, 21 eventos, entre mojones, sendas y nodos, se registran en terreno (ver mapa cartográfico P-4 y tabla 11). Aunque significativos,

se llama la atención sobre el hecho de que, a diferencia de la urbanización, para el proceso socioespacial de metropolización resulta más explicativo en este apartado mencionar aquello que queda invisible en lo material y evidente.

Para Moura (2016), en las metrópolis periféricas contemporáneas, por tratarse de puntos de convergencia de múltiples condiciones (flujos materiales e inmateriales de bienes, información, personas, poder, conocimiento, etc.), el proceso socioespacial es más complejo. La metropolización ya no se asocia más a la industria —como en el pasado—, sino a las nuevas tecnologías y los medios de producción, en los que la economía y la sociedad se financiarizan y mercantilizan casi que completamente. Los negocios inmobiliarios se constituyen así en los grandes protagonistas, sustituyendo en la práctica a la industria, pero expresando, a la vez, una condición muy fuerte de poder. Siendo así, explicar el aspecto relacional que lo alimenta resulta fundamental (Raffestin, 2012).



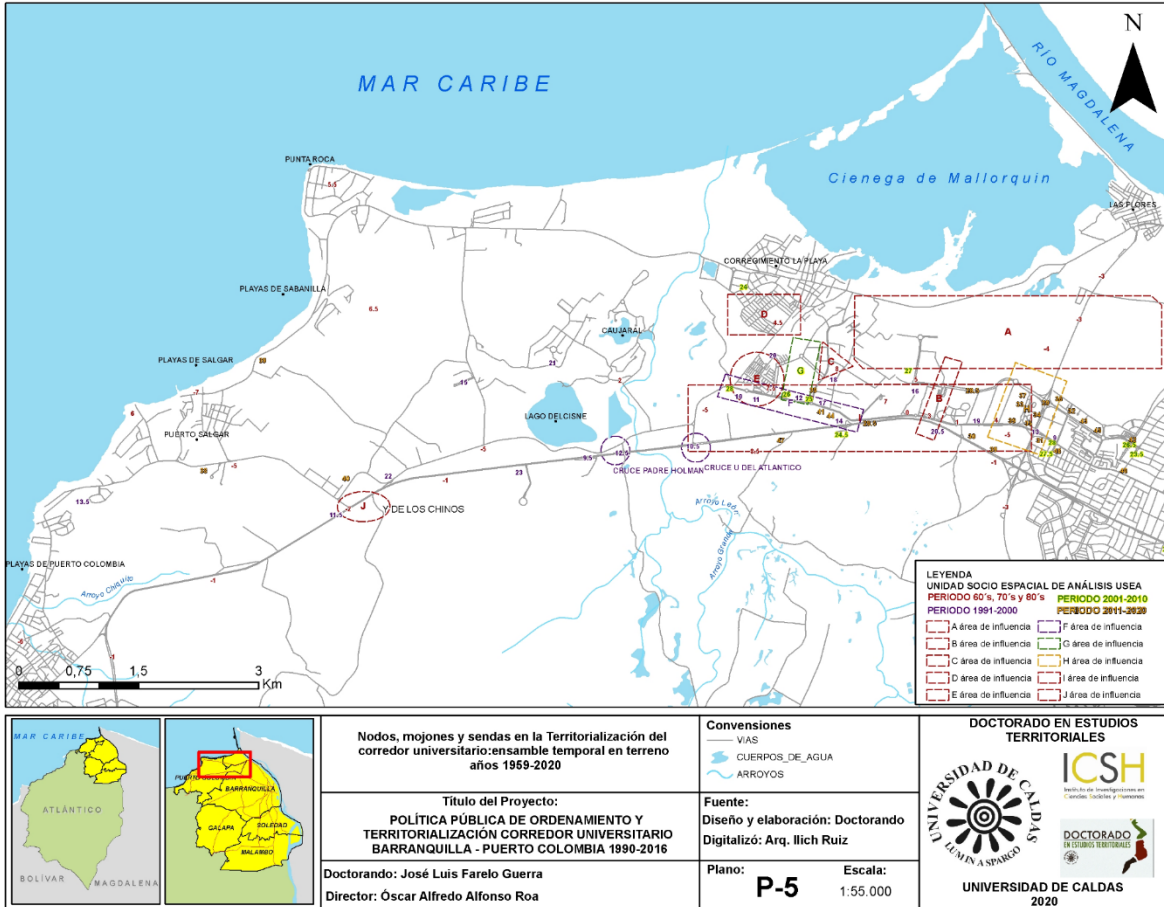
		<p>Nodos, mojones y sendas en la Territorialización del corredor universitario: ensamble temporal en terreno años 2011-2020.</p>	<p><b>Convenciones</b>          — VIAS   CUERPOS DE AGUA   ARROYOS</p>	<p>DOCTORADO EN ESTUDIOS TERRITORIALES  <b>ICSH</b>          Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales e Inmateriales   DOCTORADO EN ESTUDIOS TERRITORIALES</p>
<p><b>Título del Proyecto:</b>          POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO Y TERRITORIALIZACIÓN CORREDOR UNIVERSITARIO BARRANQUILLA - PUERTO COLOMBIA 1990-2016</p>		<p><b>Fuente:</b>          Diseño y elaboración: Doctorando          Digitalizó: Arq. Ilich Ruiz</p>	<p><b>Plano:</b> P-4      <b>Escala:</b> 1:55.000</p>	
<p>Doctorando: José Luis Farelo Guerra          Director: Óscar Alfredo Alfonso Roa</p>		<p>UNIVERSIDAD DE CALDAS          2020</p>		



**Tabla 11. Nodos, mojones y senderos en la territorialización del corredor universitario entre el distrito de Barranquilla y el municipio de Puerto Colombia: ensamble en terreno segundo momento años 2011-2020**

Número o letra	Año	Hito
28.5	2011	Habilitan carrera 53 hasta el Colegio San José, pasando por la Universidad del Norte
29	2012-2015	Entregan puente de la 53 con circunvalar
29.5	2011	Transmetro alimentador U30 Universidades
30	2013	Inauguración Clínica Porto Azul. La primera zona franca de salud de la Costa Caribe
31	2015	Entregan ampliación puente de la 51B con circunvalar
32	2014	Inauguración Princesmart
33	2014-2015	Construcción Edificio Isagen
34	2013-2015	Inauguración concesionarios de vehículos importados
35	2013-2015	Inauguración centralidad muebles
36	2015-2018	Inauguración centralidad hotelera y de centros empresariales-Cámara de Comercio-Camacol
37	2018	Construcción edificio Cámara Colombiana de la Infraestructura
38	2014	Inauguración sede Universidad Nacional Abierta y a Distancia
I	2011-2020	Área de influencia vía 51 B o 3B
39	2016-2019	Vivienda en altura. Bloques multifamiliares. Estratos altos
40	2017-2020	Vivienda multifamiliar 2 pisos. Estratos altos
41	2019-2020	Vivienda universitaria en altura exclusiva universitarios Samuel Azout
42	2018-2020	Apertura Mall Plaza Buenavista III
43	2012-2019	Vivienda en altura. Estratos altos
44	2018	Apertura primer centro mormón en la costa Caribe
45	2015	Apertura centro de convenciones, hotel, centro comercial
46	2016	Apertura Alkosto
47	2016-2020	Apertura Universidad Sergio Arboleda
48	2019-2020	Apertura tienda ARA
H	2011-2020	Área de influencia comercial, hotelera, financiera

Fuente: elaboración propia según recorrido con informador.



No obstante, antes deben ser descritos los hechos esencialmente urbanos acaecidos en la temporalidad. Por ejemplo, a partir de 2011, el sistema de transporte masivo Transmetro conecta Barranquilla y Puerto Colombia a través de buses articulados y la nueva ruta alimentadora U30 (29.5). Partiendo del distrito, se une la centralidad histórica del estadio de fútbol Romelio Martínez, en la calle 72 (estación Joe Arroyo), con el municipio, a través de la rotonda, límite y frontera de la sede norte de la Universidad del Atlántico (punto 10 y figuras punteadas E y F), consumando así la mezcla de ciudadanos provenientes de distintas partes del mundo, estratos, sitios y ocupaciones, lo que materializa de paso nuevos comportamientos sociales que implican, como muestra, el uso de tarjetas electrónicas y paradas fijas urbanas, rasgos característicos del proceso de urbanización que se desarrollaba y del de metropolización que iniciaba.

Durante el mismo periodo, en Barranquilla se inauguran y amplían los puentes sobre la Circunvalar (-3) y las carreras 53 (29) y 51B (31), y, además, se habilita la primera

vía hasta la nueva sede del Colegio San José (28.5), contigua a la Universidad del Norte (punto 3 y figura punteada B). Todas estas acciones eran estimuladas por la iniciativa privada. Mertins llamó la atención en el pasado sobre esta estrategia: “Todo esto es además reforzado por las políticas de urbanización de Cementos del Caribe, empresa que financió la prolongación de la Carrera 53 [...] y su conexión con la Carrera 51B, así como otras calles y avenidas del sector” (2007, p. 126).

La temporalidad 2011-2020 se caracteriza también por una materialización en terreno de inversión nacional y extranjera directa como nunca antes había ocurrido en la historia de esta zona. Evento importante que fungió de mojón o punto de referencia lo constituye desde entonces la inauguración de la Clínica Porto Azul (30), promocionada como la primera Zona Franca de Salud en la costa Caribe.

Del mismo modo, la apertura del primer PriceSmart (32) en el país, la construcción del edificio de la multinacional hidroeléctrica Isagen —recientemente capitalizada con aporte chileno— (33), el estreno de un nuevo concesionario de vehículos de alta gama importados (34), la ubicación de una nueva centralidad de muebles nacionales e importados (35), la consolidación de una nueva centralidad empresarial, comercial y hotelera (36), y el anuncio de la construcción del nuevo edificio de la Cámara Colombiana de la Infraestructura (37) dinamizaban el espacio. Luego, la construcción masiva de vivienda en altura para estratos altos (39-43), la apertura de vivienda en altura exclusiva para servicios universitarios de alto rango nacional e internacional (41), el lanzamiento y construcción del Mall Plaza Buenavista III —también con capital chileno— (42), el acto y construcción de la primera iglesia Mormón en la costa Caribe (44), la apertura de un nuevo centro de convenciones, hotel, centro comercial y empresarial (45), el arribo de Almacenes Alkosto (46) y la apertura de una tienda Ara (48) también configuran e irradian el espacio.

Se produce así un nuevo núcleo central en el corredor universitario, permeado en su totalidad por la financiarización del sistema (figura punteada H). Diana Cantillo, coordinadora de promoción de inversión de ProBarranquilla, en entrevista concedida al periódico *El Herald*, lo explicaba así:

En 2015, Barranquilla y Atlántico recibieron inversiones por 590 millones de dólares, lo que refleja un aumento de 0,45 % en 2016 con unos 2,7 millones de dólares más que el año

anterior [...]. Del monto total de inversiones un 56 %, es decir, 332,4 millones de dólares, provinieron de Colombia y 44 % (260,3 millones de dólares) corresponde a capitales extranjeros. A nivel nacional, las principales inversiones las hicieron empresas como Alpina y Postobón, además [...] la apertura de cinco centros empresariales y cuatro parques industriales. Después de Colombia, los países con mayores inversiones fueron Francia, con 145, 4 millones de dólares en el centro comercial Viva Barranquilla; Chile con 21,2 millones de dólares en la nueva sede de Home Center Sodimac; Estados Unidos con 20,3 millones de dólares en la ampliación de PriceSmart y Portugal con 20 millones de dólares en la expansión de Tiendas Ara [...] los niveles de inversiones alcanzados son importantes si se tiene en cuenta que según la Cepal, los flujos de inversión en Colombia se redujeron un 22 %. El análisis por actividad económica revela que servicios tuvo la mayor participación en las inversiones con 42 % (249 millones de dólares) seguido de comercio con 40 % (237 millones de dólares) y la industria representó el 18 % (106, 4 millones de dólares). (Mouthón, 25 de enero de 2017)

Por otro lado, el gobernador del Atlántico, Eduardo Verano de la Rosa, y el alcalde de Barranquilla, Alejandro Char Chaljub, respondían lo siguiente a la pregunta de la revista *Destino*: ¿por qué el Atlántico y Barranquilla son atractivos para hacer negocios?:

EVR: un territorio geoestratégico en materia de negocios, por tener un río que lo conecta con el interior del país y ser una ventana hacia el gran Caribe [...] posee una infraestructura vial que lo hace, hoy por hoy, el mejor departamento interconectado del país [...].

ACH: posición geográfica privilegiada que le permite un intercambio comercial más fluido con 123 países y proyectarse a 1500 millones de clientes potenciales [...]. La coyuntura del país hoy nos favorece por la firma del TLC con varias naciones [...]. Todo ello conduce a que nuestra ciudad se convierta en el gran centro de servicios logísticos de Colombia. (revista *Destino*, edición 01, 2016-2017, p. 23)

Camilo Abello, vicepresidente de asuntos corporativos del Grupo Argos (grupo propietario de la referenciada y antigua cementera Cementos del Caribe), invitado por la misma revista, apuntaba por su parte en la sección sobre casos de éxito lo siguiente:

En Grupo Argos nos sentimos felices de tener presencia en Barranquilla y el Atlántico con operaciones de nuestros negocios cementero, energético, portuario y de desarrollo urbano [...]. Buen ejemplo de valor compartido es el urbanismo que hemos ejecutado para generar calidad de vida en más de 450 hectáreas a lo largo de 10 años, cambiándole literalmente la cara del norte de la ciudad. (revista *Destino*, edición 01, 2016-2017, p. 34)

La agencia de promoción de inversiones ProBarranquilla, durante la XXIX Asamblea General, que conmemoraba 30 años de labores, exponía en 2017 lo siguiente:

Como parte del componente dirigido a la generación de Data y Narrativa para el posicionamiento del territorio como destino de negocios, se desarrollan actividades dirigidas al análisis y consolidación de data económica relevante empleadas como insumos para los contenidos de narrativas de ciudad, dirigidas a públicos como empresarios, inversionistas nacionales e internacionales, prensa, ciudadanos, e interlocutores estratégicos entre otros. (2017, p. 34-35)

Al presentar el caso del corredor universitario, en una entrevista concedida a propósito de la pasantía doctoral del autor de este trabajo, el profesor Carlos de Mattos, del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, opinaba lo siguiente:

La política pública puede haber tenido una incidencia, pero hay un componente de auto-organización muy fuerte de la población... los alcaldes que han tenido un propósito de política muy fuerte, la ciudad se les escapa un poco... Entonces yo le digo esto porque en general, en América Latina, todos nuestros países tienen un conjunto de arreglos institucionales para política pública específicos...el fenómeno este que Lefebvre llamaba implosión-explosión, la ciudad que crece hacia adentro y que crece hacia afuera, se está dando en toda América Latina, más allá de las políticas públicas... El Estado colabora o genera las condiciones para que los inversores privados inviertan... pero, la política lo que hace es viabilizar esto... pero, lo que se establece son estas condiciones: subsidiaridad, predominio del mercado, asociación público privada, para que haya un proceso de acumulación, y esto se da, el proceso de acumulación, en función de alguna actividad económica... Entonces yo digo, está bien, la política pública crea el marco, pero lo que está rigiendo esto es un Estado subsidiario que desde Gaviria [Presidente 1990-1994] de una manera más prolija que en Chile, más ordenada, yo creo que el proceso de Colombia es mucho más prolijo que el de Chile... Los grandes inversores están comprando edificios en todo el mundo, porque no tienen otro lugar donde meter la plata. El sector inmobiliario es un sector que absorbe la sobreacumulación de capital... Colombia jugó a la competitividad... ¿Qué quiere decir ser más competitivo? Recibir más capitales privados para que se construyan más edificios, para que haya más ocupación, para que la ciudad crezca más bonita, etcétera. (Mattos, entrevista personal, 28-11-2017)

Finalmente, en otra entrevista realizada como parte del trabajo de investigación, el profesor asistente Ernesto López, investigador del Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, explicó en contexto algunos de sus hallazgos en el país austral:

865 millones de dólares... es, increíblemente, un poco de plata. Digamos que esas fueron las ganancias obtenidas el año pasado, esto porque el sector construcción —nosotros lo investigamos— es una parte, una cadena productiva, pero el valor principal se lo lleva el sector inmobiliario, que es un vehículo de inversión. No entra dentro de los catastros [...] de construcción, eso es importante tenerlo en cuenta. Aquí en Chile, las constructoras no son las dominantes del sistema —no son las que obligan al Estado a, o incentivan al Estado para la definición de ciertas políticas o de ciertas [...] omisiones—, sino que son las inmobiliarias. El capital inmobiliario, que es una fusión interesante entre inversionistas de la construcción, pero básicamente capital financiero, bancario, fondos de inversión internacional, nacional, ellos son los que generalmente [...] capturan el grueso del producto y lo derivan, como dice David Harvey, a los circuitos de ese segundo ciclo de recirculación del capital. (López, entrevista personal, 21-11-2017)

En efecto, más allá del marco teórico que explicaría en la práctica concreta las generalidades aquí acotadas, y que, posiblemente, revelan parte del proceso socioespacial con similitudes en otras latitudes, lograr comprender las particularidades del hecho territorial y toda su complejidad hace necesario, además, el análisis de las relaciones históricas que se tejieron y tejen en terreno.

Como observamos en los apartados de la muestra discursiva comercial de ProBarranquilla, la invisibilidad evidente de Puerto Colombia como rasgo característico y, quizá, estratégico, ejemplifica y constituye la esencia del proceso socioespacial de metropolización del corredor universitario: la gestión del poder o el poder relacional, en el sentido en que “toda relación, de acuerdo a su contenido, es política” e implica un desempeño en espacio y tiempo determinado, ya sea de forma simétrica o asimétrica (Raffestin, 2011).

Para el geógrafo Raffestin, los elementos constitutivos de la relación son “los actores o el conjunto de sus intenciones [...], sus fines; la estrategia de los actores para lograr; los *medi* de la relación; los diferentes códigos utilizados, y los componentes espaciales y temporales de la relación” (2011, p. 32, destacado en original). Según él, aunque el poder, aparentemente, no se encuentra, implícitamente está presente, toda vez que es inmanente a todo proceso relacional:

La vida está tejida de relaciones y desde ahí la territorialidad puede definirse como un conjunto de relaciones que nacen en un sistema tridimensional sociedad-espacio-tiempo, con miras a alcanzar la más grande autonomía posible que sea compatible con los recursos del sistema. (p. 113)

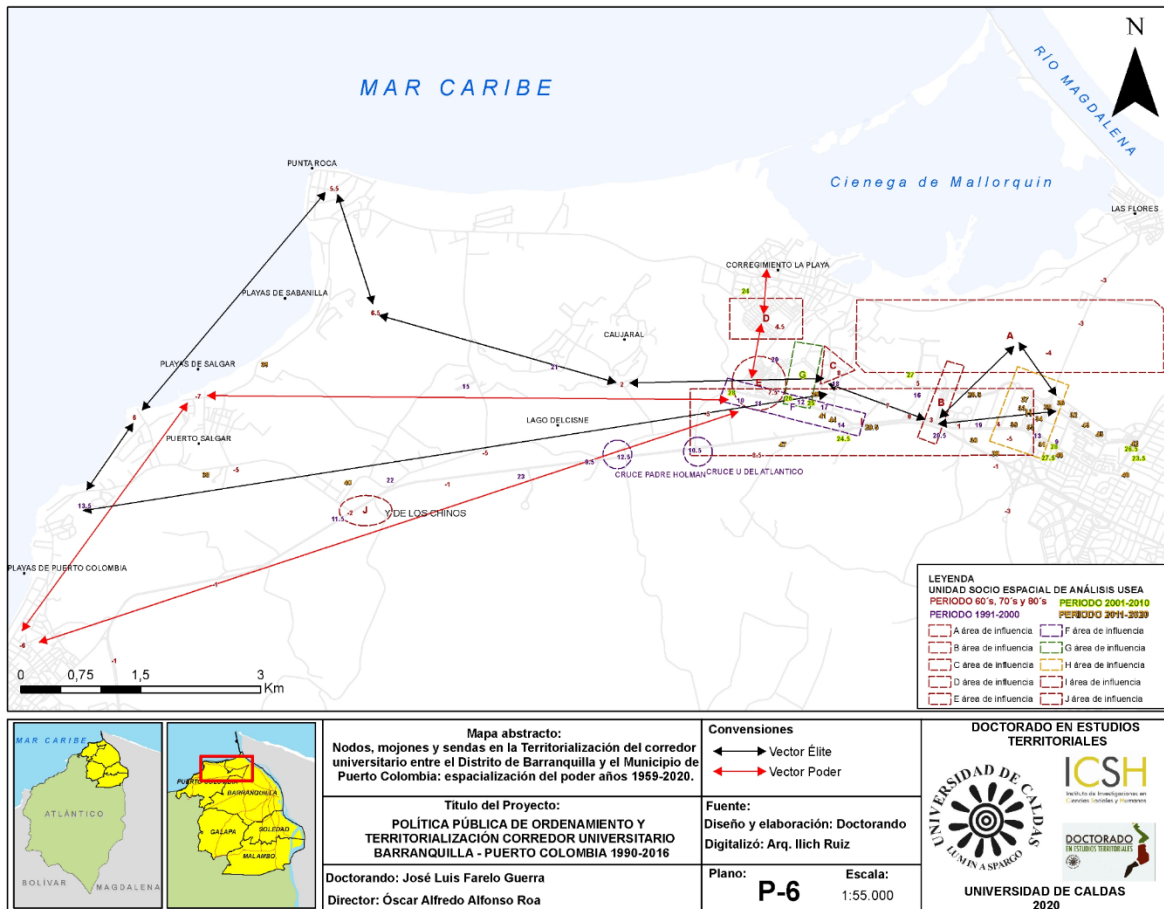
La producción del corredor universitario se encuentra ligada de manera determinante a las relaciones de poder que se tejen en su interior. El poder, que, según Raffestin (2011), condiciona todas las relaciones, descubre, en el territorio, todo su fundamento.

En ese sentido, Massey (2008) llama la atención sobre el carácter sociopolítico del espacio y las geografías del poder existentes y no visibles: el poder “tiene múltiples formas (económica, política, cultural, dominación, igualdad, potencia) y se realiza ‘en relación’, entre una cosa (persona, nación, región, lugar) y otra”, por lo que, sostiene, “el poder tiene una geografía” (p. 134).

En Haesbaert, la territorialización se refiere a “las relaciones de dominio y apropiación del espacio, esto es, la dimensión espacial de las relaciones de poder, en sentido amplio, desde el poder de efectos materiales más concretos hasta el más estrictamente simbólico” (2011, p. 281). En este contexto, Haesbaert sugiere que los procesos sociales, son también controlados como manifestación de dicho poder.

En un sentido relacional, el poder no se considera como una capacidad o un objeto —como algo que se pueda tener—, sino como una relación de fuerzas, aunque muy desigual. Lo que más importa entonces son las prácticas y los efectos de poder, Por consiguiente, más que definir el poder o construir una teoría del poder, es importante analizar las prácticas del poder, cómo el poder se desarrolla concretamente en nuestro caso produciendo espacio. (2013, p. 26)

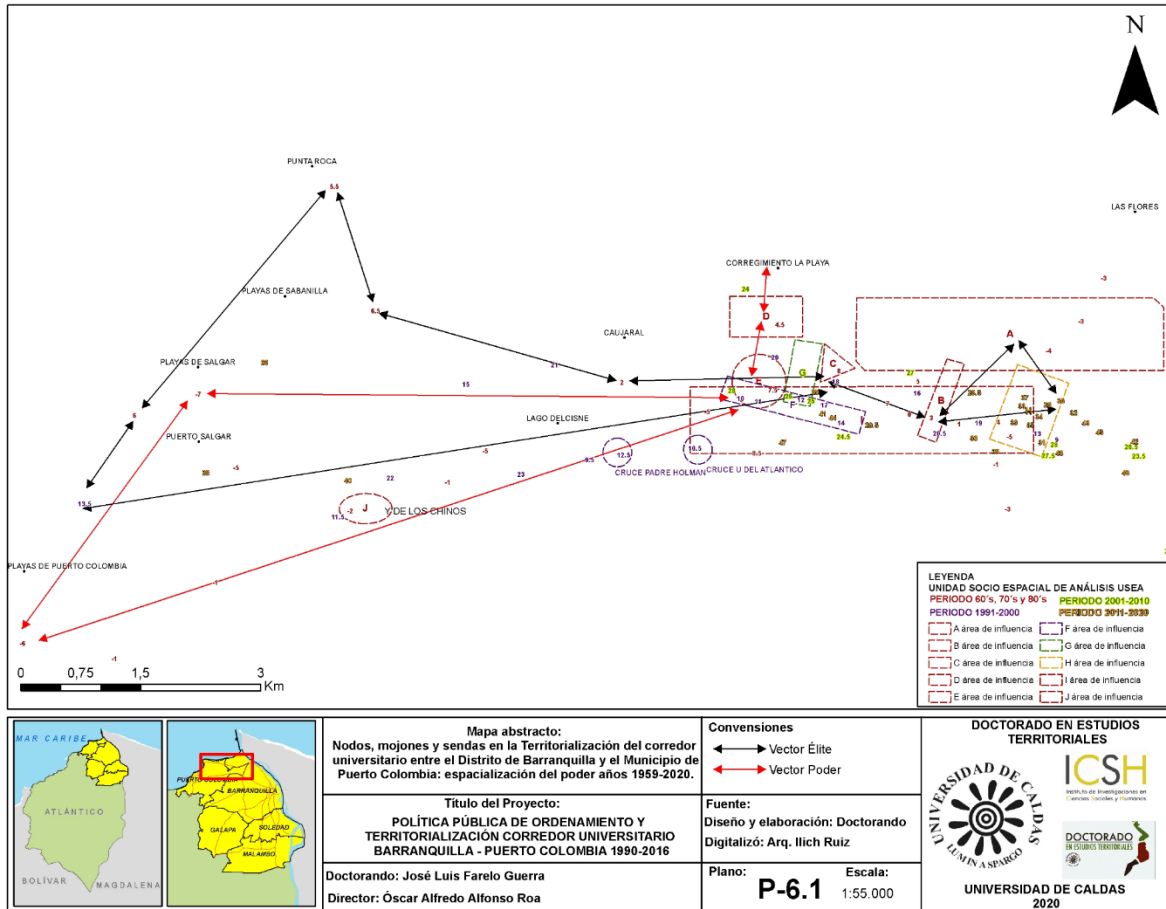
En el corredor universitario, el territorio como espacio-poder (Haesbaert, 2013; 2014) produce unas geografías invisibles y variables, que, a la vez, desterritorializan y reterritorializan el espacio. Por ejemplo, la élite empresarial privada, política e incluso institucional educativa, no solo local, sino regional, se encuentra vinculada, formando una especie de red (ver mapas abstractos P-6 y P-6.1, flechas negras, puntos 36, 37, figura punteada A, 3, 8, 2, -6.5, -5.5, 6, 13.5 y 8), mientras que otro poder —con quizá menos capacidad económica y más vinculado a lo público a través de la política tradicional local y regional— constituye la suya (ver mapas abstractos P-6 y P-6.1, flechas rojas, puntos 10, 7.5, figura punteada D, 4.5, -7, -6 y 8).



En ambas redes, el papel de la universidad es esencial. Comprender la producción del corredor universitario pasa también por entender el papel de la Universidad del Norte (3) y la Universidad del Atlántico (10), no solo como espacios de investigación y producción de conocimiento, sino como centros de poder. En la primera, su influencia está muy ligada a la Cámara de Comercio Camacol (36), Cámara Colombiana de la Construcción (37) y, por supuesto, al Grupo Argos, anteriormente Cementos del Caribe (figura punteada A).

La Universidad del Norte funge como pivote espacial con el barrio Villa Campestre (punto 8, figura punteada C), que, a su vez, vincula una serie de centralidades asociadas a una misma clase social, a saber, urbanización Club Lagos del Caujaral (2), campos de golf del Country Club (-6.5), sector de Punta Roca (5.5), sector Altos de Pradomar (6) y sector Pradomar (13.5), donde justamente son socios y viven algunos familiares de fundadores, egresados, profesores y personal directivo.





Esta forma de relación se construyó a partir de las redes que se han formado históricamente, cuyos miembros han ocupado los cargos directivos más importantes de las empresas de la ciudad, muchas de las cuales se encuentran vinculadas en la gestión inmobiliaria, construcción y servicios públicos domiciliarios (Triple A, Gases del Caribe, Promigas, etc.). Alcaldes, gobernadores y principales secretarios de despacho son egresados y, en algunos casos, profesores de la universidad. La existencia de otras instituciones, como ProBarranquilla, Fundesarrollo o Barranquilla Cómo Vamos, se debe en parte al aporte de la universidad, que dejó de constituirse en referente local y regional, para convertirse en opción para estudiantes y profesores del resto del país y del mundo entero.

Por su parte, la ciudadela de la Universidad del Atlántico (10) representa otra forma de poder espacial en el corredor universitario. Después de los municipios pertenecientes al Área Metropolitana de Barranquilla, es el rubro con más presupuesto en el Departamento del Atlántico, superando así a los 18 restantes. A

diferencia de lo que sucede con la Universidad del Norte, la mayoría de sus estudiantes pertenece a los estratos medios y bajos, no solo de Barranquilla, sino del resto de municipios del departamento e, incluso, de la costa Caribe colombiana. Esa misma situación le permite un vínculo espacial muy fuerte y directo con la urbanización Country Club las Villas (7.5) y el sector de la urbanización La Playa (punto 4.5 y figura D). También genera una relación de poder, en el sentido electoral, con los cascos fundacionales de Puerto Colombia (-6) y, en menor medida, con el de Salgar (-7), toda vez que los votos de esos sectores son los que en realidad eligen concejales y alcalde del municipio, aunque también contribuyen a elegir diputados y gobernador del departamento.

Así, el corredor universitario funge un papel dual. Es esencial para contribuir a las finanzas de Puerto Colombia y, a la vez, resulta un obstáculo para las fuerzas políticas tradicionales, por el caudal electoral que en teoría contiene. Un residente del sector, excandidato a la corporación del Concejo municipal en las elecciones de 2015, lo explicó así:

En Puerto Colombia, son trece concejales, en el corredor universitario [...] hay un muchacho, hace tres periodos que está quedando, que vive aquí en el sector, pero no queda con los votos del sector, sino que él está casado con una pelada [señora] que es hija de un exalcalde de Puerto, entonces realmente los votos de él son del casco urbano, no son del corredor universitario... aquí sí tiene algunos, pero no lo elige el corredor universitario, entonces realmente el corredor universitario no elige concejal, no está eligiendo concejal actualmente. En el año 2015 [...] tomamos la decisión como familia de ir y lanzarnos por el partido de la U al concejo de Puerto Colombia... el proceso empezó unos meses, como en el mes de junio, mayo-junio de ese año, claro que ya por redes habíamos estado informándole a la gente que teníamos esa aspiración y cuando empezó la campaña en firme, nosotros empezamos a zonificar a todos los amigos que vivían en este sector, vecinos del sector que residen hace muchísimo tiempo y, bueno, empezamos una campaña en base a que eso, esa gente pudiera votar y pudiera elegirnos como concejal así. Había también otros compañeros, amigos míos que también, del sector, se lanzaron... [Uno de ellos] se lanzó por otro partido y, bueno, teníamos un trabajo muy bonito y resulta que faltando diez, doce días para las elecciones toda la zonificación del sector nos las anularon [...] de manera injusta, y el Consejo Nacional Electoral sacó una resolución basándose en el Sisbén, que nosotros no nos habíamos sisbenizado y realmente, según esa premisa, eso es ilegal, porque el Sisbén no es un medio idóneo para determinar residencia [...], nos tumbaron toda la zonificación y nosotros logramos impugnar [...], fueron más de trescientas personas que

se me cayeron [...], el último concejal entró con trescientos veinte votos [...], igual pasó en estas elecciones [octubre de 2019], muchos amigos se lanzaron al Concejo por parte de este corredor y también les pasó lo mismo porque se les cayó la zonificación. (Pineda, 11 de enero de 2020, entrevista personal, Puerto Colombia)

Por otra parte, un funcionario del Área Metropolitana de Barranquilla, oriundo y residente en Puerto Colombia, como agente involucrado en su planeamiento, compartió el siguiente testimonio:

En Puerto no tenemos nada porque políticamente no tenemos nada... ahora eso va en picada con eso de que le quitaron el corredor universitario, que es una de las fuentes de ingreso del municipio... de todas maneras yo ayer hablé con unos concejales y ellos dijeron que van apelar eso... sobre todo teniendo en cuenta que hay un interés del alcalde Char que eso sea de Barranquilla... está la cosa fregada porque donde hay poder político y económico es muy difícil. (Vega, 21 de diciembre de 2016, entrevista personal, Barranquilla)

En todo caso, han pasado 20 años y Puerto Colombia se ha sostenido, demostrando que no es tan débil o, al menos, ocultando su verdadero poder (Raffestin, 2011).

#### **4.4 Reflexiones preliminares del proceso socioespacial de largo plazo**

Tres etapas han articulado el proceso de producción del corredor universitario en poco más de tres décadas: proceso de formación, proceso socioespacial de urbanización y proceso socioespacial de metropolización. Estos se dieron de manera paralela a la construcción de la política pública de ordenamiento territorial y su posterior objetivación en la escala local e intermedia. Más de 47 eventos, entre nodos, mojones y sendas, explican su territorialización en terreno, sin embargo, es pertinente acotar que, antes de su materialización, existe un marco no espacial que es necesario comprender.

Así, es importante destacar el papel del sector privado en su producción, que delinea las decisiones de planeación y crecimiento desde antes de los años noventa. Explicar dicho proceso implica, metodológicamente, acoplar los periodos temporales de la política pública de ordenamiento territorial a los cambios en terreno, situación que restringe y parcializa los análisis.

La estrategia del sector privado en el periodo de formación consistió en ubicar servicios de alto rango que sirvieran de atracción a los estratos medios y altos de la población, con un claro interés por valorizar sus tierras. De esta forma, nodos, mojones y sendas fueron dirigidos a satisfacer sus requerimientos. En principio, a

través del corredor universitario, el flujo movilizado consistía en bienes y personas. Las sendas expusieron desde entonces procesos socioespaciales claramente diferenciados, no solo entre ellas, sino en el interior mismo de ellas.

Inicialmente, el uso residencial fue definitivo para la producción del corredor universitario, y en su interior tres eventos, diametralmente opuestos en sus significados, aislados entre sí y con pocos vínculos, lo marcaron: Villa Campestre, La Playa y la urbanización Country Club las Villas. La territorialización exponía desde entonces distintas territorialidades.

Durante los periodos 1991-2000 y 2001-2010, se dio el proceso socioespacial de urbanización. La ubicación de la sede norte de la Universidad del Atlántico transformó el tipo y la forma de los flujos, materializando a través de sí nuevas relaciones entre los distintos núcleos formados en el periodo anterior. Dicha relación es la que define los procesos socioespaciales de urbanización y metropolización, delimita, reconoce y diferencia.

En la segunda parte de la década 2001-2010, se produce el proceso de implosión/explosión urbana en el corredor, básicamente, influenciado de forma conexa por la apertura de los nuevos desarrollos inmobiliarios en Barranquilla, posibilitando nuevas relaciones de urbanidad entre muchos concentrados.

Un hecho no espacial, pero definitivo durante esta temporalidad, fue el erguimiento de Barranquilla en distrito, sobre todo en su papel de ciudad, por medio del Acto Legislativo 01 de 1993, que implicó de facto la reorganización político-administrativa del territorio y su ordenamiento, pero sobre todo la apropiación de un proceso socioespacial que se venía gestando, constituyendo el ejemplo contemporáneo más significativo de las relaciones asimétricas del poder. Mostró también este hecho la estrecha relación que en desarrollo de la Constitución Política de 1991 se afianzaba: política-gremios económicos-territorio.

Con el acto legislativo, quedó en evidencia el poco interés de Barranquilla en la figura del Área Metropolitana, posición que quizá hubiese evitado el consiguiente litigio limítrofe con Puerto Colombia. Ambos hechos pusieron de relieve el carácter complejo del ordenamiento territorial, que ha posibilitado la participación de los tres poderes públicos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial.

Si la Universidad del Norte se constituyó en fundamento para el proceso inicial de formación del corredor universitario, la Universidad del Atlántico significó una acción fundamental de territorialización para entender el proceso socioespacial de urbanización siguiente. Entre otras razones, porque posibilitó la doble manifestación de la urbanidad: social y espacial. Una ciudad que históricamente segregó, aprendió a acoplarse en consecuencia.

La aprobación de los primeros POT y PBOT se hizo, de manera distante, entre entidades territoriales, aunque con una clara vocación urbana. La Cámara de Comercio de Barranquilla y el gremio de los constructores —Camacol— fueron actores claves del proceso en Barranquilla, en tanto Puerto Colombia gravitaba alrededor de los intereses económicos de Cementos del Caribe. Ambos planes fueron asesorados por el mismo arquitecto planificador.

El trabajo de campo es fundamental para conocer aquello que es imposible percibir en los textos. Resulta interesante escuchar los testimonios de residentes del lugar, cuyas vivencias explican parte del proceso. Aquellos que creían estar viviendo en Barranquilla, en realidad estaban en Puerto Colombia, cuyo proceso de crecimiento se vincula irremediabilmente al desarrollo del corredor universitario: la implosión del corredor universitario significó la explosión de Puerto Colombia.

En ese sentido, el criterio de selección de informantes sugería ciertas características específicas: se procuró hallar actores nativos que se reconocieran por su edad, los cambios históricos y las transformaciones vividas; además, era importante que habitasen el lugar. Más que preparar entrevistas con preguntas establecidas, lo que en realidad se hizo fue escuchar. Dejar contar historias vinculadas al oficio del informante —profesor historiador, candidato a cargos públicos de elección popular, funcionario público de carrera, funcionario público de libre elección y remoción, consultor en planes de ordenamiento y desarrollo territorial — o a su condición —residente del corredor universitario, residente de Puerto Colombia en su casco fundacional, residente de Barranquilla—. En cuanto a los investigadores internacionales entrevistados, la oportunidad que brindó la pasantía doctoral fue fundamental y estratégica. En ese contexto, se logró el acercamiento que el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile,

en Santiago, permitió. En el marco de la exposición del proyecto de investigación posexamen de candidatura doctoral, se abrió el espacio de preguntas y, a partir de un relato, escuchar la opinión del saber experto, que permitiera una comprensión mayor del fenómeno al que nos aproximábamos y que, a propósito, superó con creces nuestro imaginario existente en 2017.

En efecto, en poco menos de una década, un solo barrio logró alcanzar casi la misma población registrada en más de un siglo por la entidad territorial, sin embargo, hasta ahora, sin poder político para elegir a sus autoridades. El corredor universitario es un proceso socioespacial relativamente definido en el aspecto educacional, sin embargo, en el contexto de lo residencial la modificación en las jerarquías urbanas lo complejiza.

Finalmente, en el proceso socioespacial de metropolización resulta más explicativo mencionar aquello oculto e invisible, sobre lo material y evidente. Desde lo urbano, el periodo 2011-2020 mostró la mayor inversión directa de la historia, estimulada en gran medida por el sector privado. Sin embargo, también dio pistas de lo esencial: la gestión del poder o el poder relacional en el espacio.

Nodos, mojones y sendas en la delimitación predial trascienden el mero propósito de alindación en el ordenamiento territorial, al propiciar igualmente la diferenciación de los usos privados y de los usos colectivos del territorio. En torno a ellos, el corredor universitario ha asistido a transformaciones asociadas a la aceleración deliberada de formación de un entorno metropolitano propicio para la valorización de los excesos de capital que afloraron con la globalización. La ocupación de Ciudad del Mar testimonia tal aceleración, así como el incremento de la población flotante del corredor.

La producción del corredor universitario se encuentra ligada en esta última temporalidad, y de manera determinante, a las relaciones de poder que se tejen en su interior, la mayoría de las cuales no son visibles, como rasgo característico del mismo poder. Se producen así geografías invisibles y variables que desterritorializan y reterritorializan simultáneamente el espacio. Veremos en el siguiente capítulo cómo es que, en consecuencia, se valora la política pública de ordenamiento territorial.

## **CAPÍTULO V. VALORAR LA TERRITORIALIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA TERRITORIALIZACIÓN DEL CORREDOR UNIVERSITARIO. TIPIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE ARREGLOS CORPORATIVISTAS**

### **Introducción**

El siguiente capítulo, materializa la concreción del objetivo general de la tesis (figura 1). Con todo el constructo teórico, conceptual y metodológico precedente, se valora finalmente la territorialidad de la política pública de ordenamiento territorial en la territorialización del corredor universitario como proceso socioespacial. Dicho proceso, que se encuentra directamente relacionado con la urbanización, constituye la esencia misma de la metrópolis, comoquiera que ella es su expresión-objeto (Moura, 2016). En ese sentido, se caracterizarán, en el contexto de los arreglos corporativistas desde el lenguaje, algunos enfoques de ordenamiento territorial contemporáneo en el país que acompañaron la formación misma del Estado.

La secuencia del capítulo II permitió identificar la forma como en Colombia las reflexiones sobre ordenamiento territorial contemporáneo inician alrededor de los años noventa, proceso vinculado a las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente y, posteriormente, a la promulgación de la Constitución Política de 1991.

En ese contexto, las preocupaciones giraban en torno a la organización político-administrativa del Estado en el territorio, para lo cual la Carta estableció cambios cualitativos en el grado de autonomía, a través de la descentralización política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales, proceso iniciado una década atrás, así como cuantitativos en la organización político-administrativa del territorio, pasando de cuatro niveles de gobierno a los seis que prevé el artículo 286: municipio, departamento, distrito, ETIS, regiones y provincias (estas dos últimas podrían constituirse en entidades territoriales) (Moncayo, 2004).

En el mismo sentido, en los capítulos III y IV se evidenció la manera como las anteriores acciones en conjunto comprendieron básicamente ejercicios desde el punto de vista político-administrativo de ordenamiento territorial (Massiris, 2002),

enfoque utilizado por los poderes legislativo y ejecutivo del Estado para accionar en los niveles intermedio y local.

De esta forma, la organización político-administrativa del territorio en la Constitución Política de 1991 trata su división general —para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado— definiendo, entre otros aspectos, a las entidades territoriales y sus competencias desde el punto de vista político-administrativo; es decir, la forma en que el Estado ordena institucionalmente el reparto y ejercicio del poder.

Desde lo político-administrativo, marca al país un ordenamiento territorial construido alrededor del municipio y el distrito, articulando ordenamiento y desarrollo, toda vez que sobre esas entidades territoriales recaen las funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental, contenidas en los PD y en los POT municipal y distrital, como dispositivos para llevar a cabo la acción del ordenamiento, de acuerdo a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (LOPD) (152 de 1994) y la Ley de Desarrollo Urbano (LDU) (388 de 1997) (ver anexos, mapas cognitivos 1-8).

Sin embargo, veinte años después de promulgada la Constitución Política de 1991, es sancionada la Ley 1454 de 2011 (LOOT), la cual prevé que los departamentos también realicen sus propios POD, y, además, la Ley 1625 de 2013 (Nuevo Estatuto de las Áreas Metropolitanas en Colombia), que derogó la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas) e instituyó, entre las competencias de esa figura, la de establecer “directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial” (artículo 6º, literal d).

De lo expuesto, como primer rasgo del ordenamiento territorial contemporáneo en el país, desde el punto de vista político-administrativo, se encuentra la diacronía temporal existente en relación con las competencias asignadas a las entidades territoriales, que, como sucede en el corredor universitario, comparten un mismo espacio de jurisdicción y disputa, donde, además, se incluye la participación del Área Metropolitana.

En estos 20 años coexistieron otras herramientas para intervenir espacio y territorio, instrumentos que permitieron abordar el ordenamiento territorial a distintas escalas



y dimensiones —y no solo desde lo estrictamente local—, aproximación multiescalar que también lo define en Colombia.

Como se registró en el capítulo II, algunos de los dispositivos contemplaron la Política Nacional Ambiental, que dio vida al Sistema Nacional Ambiental (SINA) —por medio de la Ley 99 de 1993— e introdujo elementos importantes en relación con la dimensión ambiental del ordenamiento territorial (Román y Farelo, 2016), y, más recientemente, algunos planes que, desde variados sectores de la institucionalidad del país, han tenido, de una u otra forma, incidencia en el espacio: planes de ordenamiento social de la propiedad, Plan Nacional de Ordenamiento Minero, Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte y Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, entre otros (DNP, 2014).

De ellos surge un ordenamiento marítimo, ambiental, territorial, agropecuario, y minero-energético. Además, un ordenamiento a partir de la infraestructura de transporte, la vivienda, los servicios públicos y las tierras de propiedad campesina; uno que incluye la protección y salvaguarda del patrimonio cultural y la diversidad etnolingüística; y un ordenamiento desde la gestión del riesgo (Ley 1523 de 2012) y el cambio climático (Ley 1931 de 2018).

Lo anterior constituye un aspecto central que identifica el ordenamiento territorial contemporáneo en el país: la autonomía local e intermedia en el ordenamiento y las directrices de nivel superior que se traslapan y yuxtaponen, impidiendo distinguir con exactitud, por un lado, los límites de las determinantes nacionales y, por el otro, los márgenes de la autonomía local.

Ahora bien, al estudiar la evolución del ordenamiento territorial político-administrativo en el país, Trujillo señala que durante el “siglo XX se generó un proceso de fortalecimiento del Estado dentro del cual se reforzó la centralización política y se flexibilizó la descentralización administrativa” (2007, p. 21).

Según Borja (1996), lo caduco del ordenamiento territorial hasta los años setenta de ese siglo originó debates académicos, tendencias políticas reformistas y movimientos desde distintos sectores que proponían uno distinto, por lo que investigadores sociales y movimientos políticos regionales instaban un reformismo institucional del Estado para llevarlo a cabo.

A partir del formalismo del Estado, es posible hallar, desde finales de los años cincuenta, diversas propuestas y estudios, entre ellos el Informe Le Bret, que produjo una de las primeras regionalizaciones modernas (1958). El DNP, por su parte, propuso varios modelos de regionalización desde 1969 y, junto con el Ministerio de Agricultura, sostuvo ya a partir 1976 que la división político-administrativa resultaba obsoleta para el análisis espacial de los fenómenos socioeconómicos (Fundación Social, 1998, citado en Farelo, 2011).

En consecuencia, desde el reformismo institucional anterior a la Constitución de 1991 (actos legislativos 1° de 1936 y 1° de 1968), los procesos de descentralización y modernización de las instituciones del Estado iniciados en los sesenta buscaron acoplarse a las exigencias del mercado mundial, en aras de internacionalizar la economía, con lo que, en palabras de Borja, “empezó a reconocerse en el país una doble contradicción territorial existente, en primer lugar en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y [...] entre las instituciones estatales mismas” (1996, p. 86). En esa dirección, para Massiris (2006) la aceptación de un modelo económico neoliberal no ha dejado de ver su impacto en el territorio colombiano, que muestra como distintivo en la contemporaneidad una reorganización de la división territorial y regional del país para adaptarse a tal modelo, a partir de su ordenamiento territorial.

### **5.1. Enfoques de ordenamiento territorial contemporáneo en el país**

Desde su concepción y discusión alrededor de la década de los noventa (Massiris, 2002), el ordenamiento territorial en Colombia no solo ha sido abordado y entendido desde lo político-administrativo (COT, 1992; Gobierno Nacional, 1992-1993; DNP, 1992-1993; Corpes, 1993), sino que otros enfoques y puntos de vista en distintos escenarios han enriquecido las reflexiones en torno a él (IGAC, 1985-1990; Gobernación de Antioquia, 1991; Municipio de Rionegro-Antioquia, 1991; Utria, 1992; Universidad Nacional, 1992; Domínguez, 1993; Inderena, 1992; Ortiz y Massiris, 1993; Rodríguez, 1993; Pabón, 1993).

A escala internacional, uno de los primeros textos que lo referenció y sirvió de insumo para las deliberaciones posteriores en nuestro país fue la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983, en tanto que a nivel latinoamericano tal vez la

primera guía conceptual la constituyó el manifiesto emitido por la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente para América Latina, en 1990, en dirección a la Conferencia de Río de 1992 (Román y Farelo, 2016). Cada uno de los anteriores estamentos y actores definió lo que para ellos en teoría y práctica significaba el ordenamiento territorial.

Por ejemplo, Massiris (2006) establece que, en nuestro país, aparte de lo político-administrativo, son cuatro las conceptualizaciones que se entremezclan en la comprensión del concepto ordenamiento territorial: urbanística, planificadora, ambientalista e integral, en tanto que para Gómez existe una visión desde los economistas, urbanistas, ruralistas, conservacionistas y los participativistas, es decir, “aquellos que focalizan el sistema territorial desde lo social” (2008, p. 61).

Resulta necesario registrar algunos rasgos de cada una de estas perspectivas, para valorar parte del objeto de investigación en esta tesis doctoral (ver mapa cognitivo consolidado 5.1).

Los temas *urbanísticos* se empezaron a tratar en Colombia con antelación a los otros enumerados, tradición que en realidad empezó con las leyes de Indias en la Conquista y en la Colonia (Salcedo, 1996). Verbigracia, como propiedad general de ordenamiento territorial, ya en 1947 se obligaba a levantar un plano regulador del desarrollo urbano a los municipios con ciertas características presupuestales (Ley 188).

Veinte años después, se definía para la capital del país un estatuto particular que consideraba su organización físico-espacial: el Decreto 3133 de 1968. En el año 1978, con la Ley 61, se obligó a municipios con población superior a 20 000 habitantes a formular planes integrales de desarrollo (Ley Orgánica de Desarrollo Urbano) y, en 1979, se establecieron algunos aspectos para el ordenamiento urbano en relación con la localización de zonas industriales y manejo de espacio público, entre otros (Decreto 3104).

El Código del Régimen Municipal de 1986 incluyó posteriormente algunos elementos de ordenamiento urbano, tales como áreas residenciales, industriales, de recreación, protección ambiental y las que no debían ser incorporadas al perímetro urbano (Ley 11 y Decreto 1333).

Por su parte, la Ley de Reforma Urbana complementó los anteriores aspectos y reglamentó los usos del suelo en 1989 (Ley 9ª). Finalmente, a partir de la Constitución de 1991, el ordenamiento territorial contemporáneo estableció como uno de sus componentes básicos el ordenamiento del desarrollo municipal (ambigüedad léxica descubierta en el capítulo II), asignándole al municipio competencias para la prestación de servicios públicos, con las leyes 60 de 1993 y 136 de 1994 como dispositivos para su acción.

De hecho, de acuerdo a lo registrado en el capítulo II, la Ley 388 de 1997 (LDU) estableció unos años después el marco general para la formulación y ejecución de los POT municipal y distrital (Massiris, 2002).

En cuanto a la categoría *conservacionista*, que, según Gómez, vincula “la ordenación del territorio a una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales y a la previsión de espacios naturales protegidos de acuerdo con las figuras de protección disponibles” (2008, p. 61), su evolución en el país muestra, a partir de 1953, la intervención de los bosques por medio de su clasificación, uso y aprovechamiento (Decreto 2278) y, un año después, desde el Gobierno central, la promoción sustantiva del desarrollo regional, con la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), implementada según criterios de la Tennessee Valley Authority, de los Estados Unidos (Moncayo, 2004), con el objetivo de impulsar el departamento a partir de su potencial hidroeléctrico y enfoque ambientalista de ordenamiento de cuencas.

Años después, la Ley 2ª de 1959 delimitó las primeras zonas forestales de Colombia y, en 1974, se adoptó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Decreto 2811), dispositivo que estableció las bases para el posterior ordenamiento ambiental del territorio.

Con el Decreto 622, tres años después, se instauraron las áreas del actual Sistema de Parques Nacionales Naturales, reglamentándose a continuación el ordenamiento de las cuencas hidrográficas por medio del Decreto 2857 de 1981. Finalmente, en la Constitución Política de 1991, el ordenamiento ambiental contemporáneo se expresa en varios artículos, y, a través de la Ley 99 de 1993 (sobre el SINA), se desarrolla todo un marco global para este sector (Massiris, 2002).

Desde el enfoque *ruralista* las diferencias, los dispositivos y la evolución en el país muestran a grandes rasgos que, en 1961, se intentó cambiar las condiciones de tenencia y uso de las tierras rurales, por medio de la Ley 135 (sobre Reforma Agraria), proceso que finalmente fracasó. Para Gómez, el enfoque ruralista representa “las realizaciones históricas en materia de colonización de tierras, de transformación económico-social de zonas rurales o de conservación de la naturaleza” (2008, p. 61).

Varias décadas después, mediante el Decreto 2655 de 1988, se establecieron zonas mineras indígenas y, en 1994, con la Ley 160, se instituyeron categorías de ordenamiento rural para zonas de colonización y reservas campesinas, entre otras (Massiris, 2002).

El ordenamiento territorial contemporáneo y sus dispositivos muestran que, con el propósito de reglamentar el ordenamiento rural con los POT municipal y distrital, el Decreto 3600 de 2007 estableció categorías e instrumentos para desarrollarlo, así: 1) suelos de protección (áreas de conservación y protección ambiental; áreas para producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales; áreas e inmuebles considerados de patrimonio cultural; áreas del sistema de servicios públicos; y áreas de amenaza y riesgo) y 2) áreas de desarrollo restringido (suelos suburbanos; centros poblados rurales; áreas destinadas a vivienda campestre; y localización prevista para equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte).

Los dos enfoques anteriores muestran, en palabras de Fajardo y Mondragón, como cualidad contemporánea de ordenamiento territorial en Colombia, una “contradicción entre los objetivos ambientalistas asignados por la Constitución de 1991 al Estado y la creación del Ministerio de Medio Ambiente, de una parte, y la realidad [...] de otra” (1997, p.15).

El modelo de política internacional frente a la cuestión ambiental muestra que no son el Estado y el gobierno de turno, sino las grandes corporaciones transnacionales y otros actores poderosos, quienes la delinear, estableciendo en la práctica que el dispositivo para la acción se diseñe globalmente y se active

localmente. El caso más reciente lo constituye la Ley 1931 de 2018, sobre gestión del cambio climático.

A partir del punto de vista de lo *social*, o de “aquellos que [...] consideran a la población protagonista fundamental de su futuro” (Gómez, 2008, p. 61), el ordenamiento territorial y su evolución en el país exhiben desde los años setenta el surgimiento de movimientos políticos multirregionales, regionales y provinciales, la mayoría de los cuales tienen una clara intención de superar el centralismo existente y un ámbito de actuación de acuerdo a su escala espacial (Borja, 1996).

La participación comunitaria se evidenció con la Ley 61 de 1978 y su posterior Decreto Reglamentario 1306 de 1980. Sin embargo, con la aprobación de la Constitución Política de 1991, se establece como prioridad el desarrollo social urbano, rural y campesino, y, además, la distribución equitativa de oportunidades y beneficios, reconociendo y protegiendo valores y prácticas de pueblos indígenas e, incluso, el respeto a la integridad y dignidad de las comunidades negras (Massiris, 2002) y de los movimientos regionales y provinciales (Borja, 1996).

La participación ciudadana en los anteriores procesos se reglamentó con la Ley 134 de 1994 (sobre mecanismos de participación ciudadana) y, finalmente, a través de la Ley 397 (de Cultura), se definió en 1997 el patrimonio cultural de la Nación (Massiris, 2002), elemento que, como se registró en el capítulo II, tiene mucho que ver con el ordenamiento territorial contemporáneo en nuestro país.

Desde la perspectiva *economicista*, esto es, del territorio como recurso productivo, a inicios del siglo XX se suscitó en el país un interés marcado por analizar factores físicos que contribuían o no a consolidar espacios territoriales como regiones (Borja, 1996). Fue el momento histórico en que se llevaron a cabo las primeras regionalizaciones por parte de institutos nacionales, como el IGAC, ancladas en el paraguas de la escuela geográfica clásica, visión que también guio trabajos en 1989 que permitieron identificar y delimitar regiones y subregiones con características particulares. Gómez sugiere que los economicistas, “influidos por la ciencia regional, suelen vincular la ordenación territorial a la localización espacial de las inversiones, las cuales, solo en el mejor de los casos, se destinan a corregir desequilibrios territoriales” (2008, p. 57).

Según Cuervo (2003, citado por Farelo, 2012), los años cincuenta y sesenta trajeron un cambio epistemológico y metodológico en la geografía. Gravitando alrededor del modelo filosófico positivista, lo regional migró a lo espacial, y el factor distancia se convirtió desde entonces en el mecanismo para pasar de una aproximación ideográfica a una analítica. Por el contrario, en la segunda mitad de los setenta, tanto el análisis espacial como la ciencia regional se mezclaron.

En los años setenta, el DNP y algunos ministerios, como el de Agricultura, aventuraron sendas regionalizaciones con base en enfoques lógico-deductivos, empleando métodos y técnicas de tipo cuantitativo, alrededor de la cuestión regional e, incluso, se intentó un ordenamiento territorial con base en la teoría de los lugares centrales y los polos de desarrollo, a fin de desconcentrar el poblamiento y el poder económico existente (Fundación Social, 1998, citado en Farelo, 2011).

Recientemente, con la Constitución Política de 1991, se previó el desarrollo regional armónico de la Nación (artículo 334), por lo que leyes como la 141 de 1994 (sobre regalías) se convirtieron en el dispositivo para lograr la financiación de proyectos regionales.

De hecho, como vimos en el capítulo II, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (LOPD) (152 de 1994) estableció la articulación de la planeación nacional, regional y de las distintas entidades territoriales, y otras, como la Ley de Fronteras (191 de 1995), por medio de distintas categorías, sentaron las bases para el ordenamiento fronterizo, donde, precisamente, lo económico es transversal (Massiris, 2002).

En síntesis, este corto recorrido a través del ordenamiento territorial contemporáneo en Colombia permite valorar, en principio, abordajes conceptuales, teóricos y metodológicos desde lo político-administrativo, y, además, enfoques, escalas y sectores distintos, cada uno con miradas parciales que, en conjunto, lo constituyen como un todo y que, a grandes rasgos, se clasifican en tres grupos: quienes lo abordan desde un orden conceptual, los que parten de lo normativo-legislativo, y aquellos que lo entienden como instrumental o dispositivo para la acción.

No obstante, aquel que se produce a partir del lenguaje en el discurso no se descubre así en el ordenamiento territorial contemporáneo colombiano.

## **5.2. La producción del corredor universitario en el marco de una aproximación general histórica al poblamiento de la costa Atlántica o región Caribe. El nacimiento de una metrópolis**

En complemento a los capítulos II y III, se ha precedido este acápite de forma sintética con un constructo teórico, conceptual, histórico y metodológico sobre ordenamiento territorial contemporáneo en el país. En el capítulo IV, se explicó su ensamble en terreno, apartado que llamó la atención sobre la cuestión del poblamiento y ocupación exponencial del corredor universitario en las dos últimas décadas.

Antes de valorar la territorialidad y territorialización institucional y normativa desde el lenguaje del discurso, es pertinente reconocer que el poblamiento histórico antecedió al proceso socioespacial acaecido, hecho que sin lugar a dudas incidió en la configuración de la metrópoli que hoy conforma Barranquilla y su área metropolitana (infografía 1).

También es básico resaltar que el abordaje desde el discurso del ordenamiento territorial realizado hasta aquí debe entenderse como componente de un todo sistémico, conformado por diversas partes que, sin embargo, en la práctica material concreta, no necesariamente se traducen en un funcionamiento así: como sistema. Aunque la LOOT (ver anexos, mapas cognitivos 1-8, y mapa cognitivo consolidado 5.1) descubrió algo en ese sentido, la realidad parece mostrar algo distinto. Recordemos que —como sucede con el mismo territorio— la *realidad*, por definición propia, es una realidad siempre en conflicto (IECCS y Moruno, 2020).

Gómez (2008) sugiere que, entre los componentes del sistema territorial, se hallan el medio físico o sistema natural (ordenamiento ambiental), la población y las actividades que practica (ordenamiento económico y social), los canales de relación o infraestructuras (ordenamiento desde las infraestructuras y los sectores), las instituciones y el marco normativo o legal para su adecuado funcionamiento (ordenamiento político-administrativo) y, finalmente, el poblamiento o sistema de asentamientos poblacionales. Este último es denominado también como sistema de ciudades, y es el resultado del emplazamiento urbano y rural que, a través del tiempo, contribuye a configurar un espacio de forma particular.



Según Gouëset, en el pasado colombiano, las presiones físicas, como el relieve y el clima, fueron menos determinantes que la distribución inicial de poblamiento y ocupación espacial, anterior al “despegue del crecimiento urbano en el siglo xx” (1998, p. 42). Es decir, que los recursos locales de mano de obra, la proximidad a recursos mineros y los ejes de comunicación natural —como los ríos— influyeron más en la acción de situarse espacialmente.

En relación con la Costa Atlántica o región Caribe, desde la Conquista y la colonización, las primeras fundaciones urbanas dependieron en gran medida de lo anterior, y de la ventaja de asentarse en una región relativamente “plana y de fácil acceso” (Gouëset, 1998, p. 43).

En otras palabras, como se afirma en el documento Corpes, aunque a su arribo los españoles no encontraron poblados de base para edificar ciudades, como en México y Perú, fue definitiva para el posterior desarrollo de las redes urbanas la existencia de “diversos núcleos de población indígena con niveles relativamente avanzados de cultura”, regiones de alta densidad poblacional que posibilitaron “nuclear a los indígenas en lo que se llamó genéricamente pueblos de indios” (1993, p. 46) y, en algunos casos, fundar ciudades *in situ*.

La evolución del ordenamiento territorial produjo que, a partir de una división inicial, en el siglo XVI, alrededor del río Magdalena, que fragmentó en dos gobernaciones la costa Caribe (Cartagena y Santa Marta), los márgenes izquierdo y derecho de la arteria fluvial definieron los primeros enclaves en esta zona del país. A partir de entonces, Cartagena impuso su primacía urbana.

Según el Corpes, su “importancia radicaba en el comercio más que en la explotación y sometimiento de los indígenas tributarios”, toda vez que “su ubicación geográfica y su magnífica bahía la llevaron a constituirse en la llave de la América meridional”, por lo que la mayoría de núcleos fundados en ese entonces —33 de los actuales municipios de la costa Caribe— fuesen puertos, es decir, “los puntos de entrada a la conquista del interior” (1993, pp. 53-54).

En el documento citado (p. 54) se lee que una lenta ocupación del territorio en el siglo XVII, a causa de un superlativo descenso demográfico producto del genocidio de los indígenas, hizo que durante dicho periodo no se fundaran ciudades, sino

“poblamientos indígenas o poblaciones de ‘libres’ [situación que contribuyó a organizar] los *resguardos*, que eran áreas asignadas a una comunidad bajo el mando de un cacique [lo que significó de hecho] la finalización de la conquista como acción militar” (resaltado en el original).

Durante el siglo XVIII, por el contrario, una dinámica de poblamiento en gran expansión hizo que se fundaran 38 poblados, producto de la recuperación demográfica, “por cuenta de la población mestiza de zambos, de blancos pobres y de negros cimarrones que huían de la esclavitud” (Corpes, 1993, p. 59), proceso que, sin embargo, se reversó en la centuria siguiente, debido a las guerras internas durante el siglo XIX en torno a la formación de la República independiente.

Para el Corpes, en el Caribe, quizá como en ninguna otra región del país, las guerras de independencia produjeron tal descenso poblacional que esta zona del país pasó de constituir el “20 % del total nacional en 1777, a un 12 % en 1843, según los censos respectivos” (1993, p. 60), contexto que, en términos generales, posibilitó en el espacio Caribe “un cambio de la jerarquía formal por una jerarquía real” (Corpes, 1993, p. 54).

Empezaron a presentarse entonces transformaciones en las primacías urbanas existentes a comienzos del siglo XIX —con Cartagena y Santa Marta como puertos marítimos por excelencia y Mompox como puerto fluvial principal sobre el río Magdalena—.

Así, “los cambios políticos eliminaron a Cartagena como la ciudad más importante de la Costa y el país, y luego la variación del curso del río Magdalena originó la crisis de Mompox”, procesos que permitieron la génesis de otros epicentros urbanos, como Barranquilla y Magangué (Corpes, 1993, p. 60). En la práctica, esto significó transformaciones jerárquicas urbanas, debido, principalmente, a decisiones políticas y aspectos físicos o naturales. Al respecto, Trujillo sugiere que “durante el siglo XIX se fue consolidando el poder de unas élites regionales que consultó más sus intereses que los problemas inherentes al ordenamiento del territorio” (2007, p. 21).

Otras dinámicas contribuyeron a la evolución del fenómeno urbano a comienzos del siglo XX. Procesos migratorios intrarregionales, no solo en razón de las guerras y

luchas civiles expuestas, beneficiaron y perjudicaron indistintamente los centros urbanos. Según el Corpes “[...] el incremento de las vías de comunicación evidentemente influyó en la transformación de los espacios regionales [...]” (1993, p. 65), ocasionando desde 1973 la atracción polarizante hacia Barranquilla de ciento treinta y cinco ciudades, constituyendo así “una de las cuatro unidades urbano-regionales del país” (p. 66). En efecto, nuclear tal cantidad de centros urbanos también selló su génesis como metrópolis regional desde aquel entonces.

A propósito del ordenamiento territorial contemporáneo y su caracterización desde el poblamiento en esta parte del país, en el capítulo II se registró (ver anexos, mapas cognitivos 1-4) que la Ley 1454 de 2011 (LOOT) definió, con la distribución de competencias que corresponde a la Nación, establecer los lineamientos del proceso de urbanización y sistema de ciudades, en coordinación con los entes territoriales (artículo 29).

Según Lozano, el proceso de urbanización muestra la existencia de dos *Colombias* en el país: “[...] la urbanizada conformada por las ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga en la Región Andina, y Barranquilla que es la Colombia moderna, en condiciones de poder integrarse a las nuevas corrientes económicas y culturales de la globalización [...]”, y la otra Colombia de aquellos “[...] colonos, campesina, de los indígenas, y de negros, en la que proliferan los cultivos ilegales, la ganadería extensiva y la violencia [...]” (2007, p. 44).

Justamente, sobresale en ese primer país, como particularidad actual, el predominio de las regiones metropolitanas y, además, quizá como resultado de ello, el desequilibrio espacial como rasgos fundamentales (Alfonso, 2014).

En efecto, la tendencia en el país fue a una ocupación desequilibrada, ocasionando que “los centros sean cada vez más grandes y poderosos, mientras que las periferias cada vez más pequeñas y endebles” (Alfonso, 2014, p. 37). La costa Atlántica o región Caribe no escapó a la tendencia, siendo Barranquilla una de las nueve zonas metropolitanas del país.

Comparada con otras del país, la costa Caribe es la región donde se concentra la mayor cantidad de pobres en niveles más altos (DNP, 2008). Sin embargo, según información del DANE, el Área Metropolitana de Barranquilla muestra hoy

indicadores parecidos a las mejores cifras del interior del país. A saber, en necesidades básicas insatisfechas (NBI), Barranquilla presenta 9,05 %; Soledad, 7,97 %; Puerto Colombia, 9,05 %; Malambo, 12,82 %; y Galapa, 13,49 % (DANE, 2018).

Del mismo modo, aunque la costa Caribe en general muestra niveles de urbanización por debajo de la media nacional, el Área Metropolitana de Barranquilla, en cambio, revela cifras entre sus entidades territoriales del 99,91 % (Barranquilla), 99,77 % (Soledad), 86,93 % (Puerto Colombia), 93,50 % (Malambo) y 92,51 % (Galapa), registros equiparables a los de las regiones más desarrolladas del país (DANE, 2018). Algunos hallazgos permiten indicar como distintivo la precocidad urbana de esa área metropolitana, en cuanto a comportamiento histórico en relación con la población asentada en su *cabecera*, categorización utilizada por el DANE (2018).

A diferencia de lo que sucedía en Colombia en 1951 y en gran parte de la región Caribe, cuya mayor población se asentaba en el *resto* (según categorización actual del DANE [2018], *centros poblados y rural disperso*), en lo que hoy es el Área Metropolitana de Barranquilla, el porcentaje mayor de la población se ubica en la cabecera (75 %), lo que indica su mayor y más temprano grado de urbanización, espacialidad que mostró una realidad diferente a los procesos socioespaciales identificados en el resto del país para la época, en donde se dio de manera más tardía.

Ahora bien, otra particularidad de esta zona del país tiene que ver con la incorporación del Área Metropolitana de Barranquilla en la llamada “trícefalia urbana en la costa Caribe” —en lenguaje de Gouëset (1998)—, junto a las ciudades de Cartagena y Santa Marta.

La ocupación territorial de esta zona del país está marcada por la presencia de tres ciudades importantes, con gran dinamismo y actividad económica, lo que contrasta con el resto de la organización territorial, que es menos dinámica, desarrollada (NBI) y conectada, lo que genera un dualismo territorial muy marcado, con algunos *vacíos urbanos* (Cuervo, 2016).

En relación con la llamada *tricefalia*, ha habido modificaciones en distintos periodos de tiempo. En la colonia, fue evidente la primacía de Cartagena, algo que cambió con la llegada de la era industrial, cuando el liderazgo pasó a Barranquilla. Sin embargo, recientemente, en los últimos treinta años, el Área Metropolitana de Cartagena y el Área Metropolitana de Barranquilla se han nivelado en términos de peso y nivel económicos (Llanos, 2015).

Estos cambios tienen que ver con las funciones nodales de cada una de esas tres ciudades en conjunto, aunque, probablemente, también estén explicados por el tipo de relaciones urbano-rurales interiores o por sus particulares regiones de influencia. En ese sentido, para entender el proceso socioespacial contemporáneo formado en el Caribe colombiano continental, el autor de este trabajo apoyó sus análisis en la aplicación del modelo gravitatorio (Farelo, 2012), a fin de explicar el sistema regional de redes de cooperación policéntricas y sinérgicas existente.

La costa Caribe contiene extensas zonas de sabana interior, con áreas de vacíos urbanos, en algunos casos porque son regiones de ciénagas, difícilmente urbanizables, con poblaciones asentadas de forma dispersa y, entre otras razones, debido a que son espacios sin ciudades polarizantes activas. Se trata más bien de conjuntos de municipios desconectados y atrasados en lo básico (NBI).

Este escenario constituye, a escala mayor, un ejemplo concreto de segregación socioespacial regional, producto de una fragmentación histórica y una localización parcial y a conveniencia de infraestructuras de movilidad e interacción (Farelo, 2012; 2020).

En esta zona del país, coexiste una red de ciudades intermedias, como Montería, Riohacha, Sincelejo y Valledupar, articulada a la red urbana general. Sin embargo, se hallan también en su organización territorial grandes baches, vacíos urbanos que posiblemente inciden en las condiciones de pobreza y desmejoran las oportunidades de desarrollo en las zonas predominantemente rurales.

En ese marco, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014) presentó una propuesta de estrategia espacial como resultado de la Misión de Ciudades, y determinó la existencia de 18 aglomeraciones urbanas en el país, entre las cuales se encuentran Cartagena y Barranquilla, y, además, señaló la existencia de un

conjunto de ciudades uninodales, a saber, Santa Marta, Valledupar, Montería, Sincelejo y Riohacha, todas capitales departamentales de la región Caribe.

El hecho es que, dentro de la costa Caribe, por medio de procesos socioespaciales particulares, se han construido, a través de los años, no uno, sino varios tipos de territorio como resultado de distintas territorialidades y territorializaciones (Farelo, 2020), configuraciones que también deben ser reconocidas en el marco del ordenamiento territorial poblacional general.

Ahora bien, volviendo sobre el lenguaje y su caracterización, resulta evidente que la metrópolis como concepto y categoría de reconocimiento poco se visibiliza en los dispositivos de la escala local e intermedia analizados (ver anexos, mapas cognitivos 6, 7 y 8, y mapas cognitivos consolidados 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 y 3.11). De entre 28 planes y documentos registrados, solo cuatro hacen referencia directa a la metrópoli: Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla 1998-2000; Proyecto de Acuerdo Metropolitano 004 de 2000; Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2008-2011 y Acuerdo Metropolitano 002 de 2013 del Área Metropolitana de Barranquilla. En el primero, alrededor de las estrategias de acción y la visión de Barranquilla frente al siglo XXI, se proyecta una metrópolis moderna que, entre otras características, tenga un *equilibrado ordenamiento territorial*. En el segundo, el proyecto de acuerdo metropolitano se plantea una visión prospectiva con una “metrópoli líder en su región [...] abierta al Caribe y al mundo” (artículo 3º). En el artículo 5º, su objetivo de desarrollo es “ser la metrópoli más dinámica de Colombia”. En relación con el modelo de ordenamiento territorial metropolitano, los criterios urbanísticos del artículo 9º establecen primero la “conexión de la metrópoli con los municipios periféricos”. Finalmente, en el marco de los hechos metropolitanos (capítulo III), en cuanto a su identificación, se hace referencia a “los distintos problemas y asuntos de la metrópoli” (artículo 15). En el tercer dispositivo, el Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2008-2011, su capítulo IV, sobre gestiones estratégicas complementarias sectoriales, intitula el artículo 180 así: “Barranquilla: Metrópoli Regional, articuladora del desarrollo del departamento”. En efecto, el distrito es el “epicentro de proyectos que jalonan el desarrollo departamental”. Finalmente, el Acuerdo Metropolitano 002 de 2013, en

su título I, sobre disposiciones generales, destaca entre sus principios la constitución de una “metrópoli sostenible” (artículo 2º). El hecho es que mientras lo metropolitano se nombra poco menos de 500 veces en los dispositivos, la metrópoli no se designa, pese a que, en la práctica, se reconoce empíricamente como tal. Anotamos sin embargo que la metrópoli, como entidad territorial político-administrativa en el ordenamiento jurídico institucional del país, no existe.

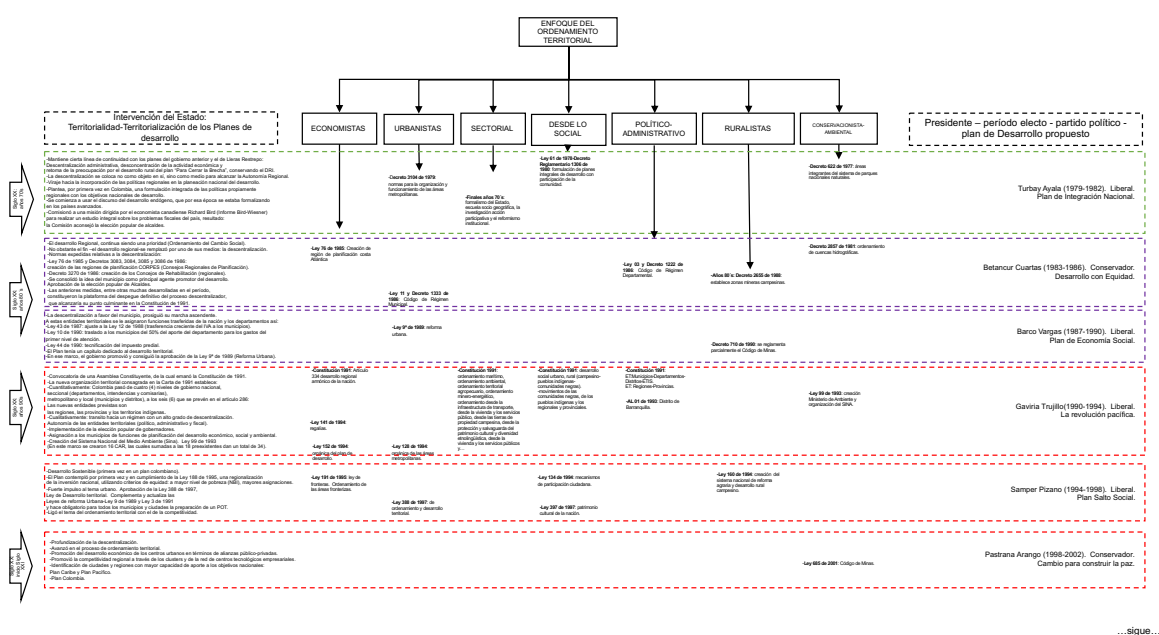
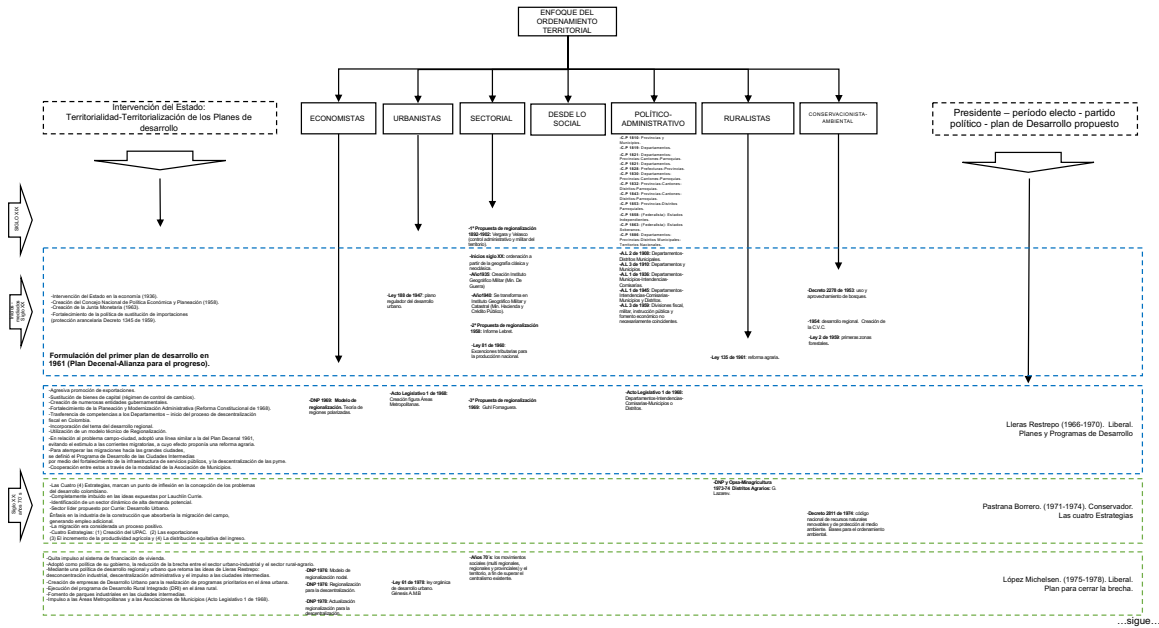
### **5.3. Formación del Estado estructuralista y planificador: el poder ejecutivo contemporáneo en el marco del ordenamiento territorial subsumido a la noción de desarrollo**

Once gobiernos nacionales elegidos democráticamente entre 1966 y 2018 guiaron sus respectivas administraciones a partir de un Plan Nacional de Desarrollo (PND). Aunque el primero se formuló en 1961 (Plan Decenal Alianza para el Progreso), la regulación orgánica de la intervención del Estado en la economía data de 1936 (Henaó, 1992).

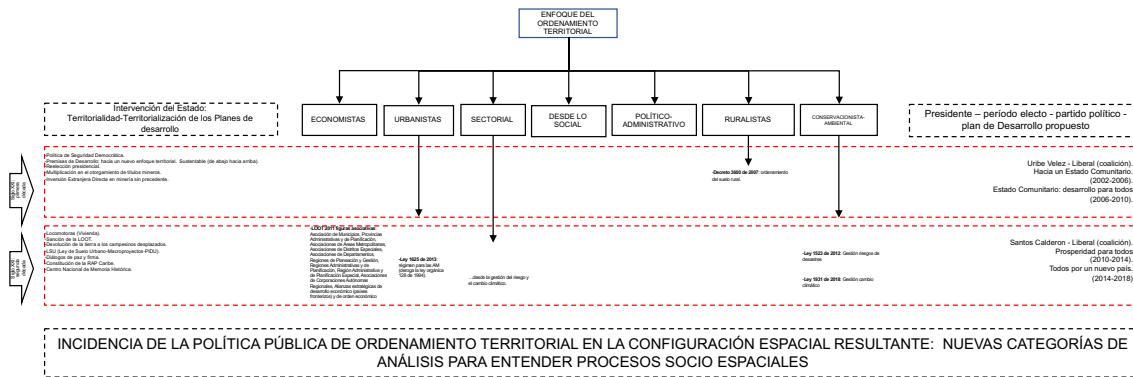
Analizar dichos planes en profundidad excede el alcance de esta investigación doctoral, lo mismo que poner en contexto, a modo de intersección temporal, todas las leyes que, a nivel territorial y con enfoque de ordenamiento, se aprobaron y cruzaron durante la vigencia de cada uno de ellos (ver mapa cognitivo consolidado 5.1).

Para valorar la territorialidad de la política pública de ordenamiento en la territorialización del corredor universitario, de las sesenta y dos leyes y dispositivos registrados en los capítulos II y III (ver anexos, mapas cognitivos 1-8), metodológicamente se acopiará una muestra que, sin embargo, es necesario ubicar, caracterizar y tipificar en el contexto histórico que rodeó la génesis del discurso del ordenamiento territorial contemporáneo desde el ejecutivo, relato marcado por la institucionalización del proceso de planificación en Colombia (Restrepo, 2011).

Mapa Cognitivo 9: Valorar -Territorialidad –Territorialización del OT







Fin

## Mapa cognitivo consolidado 5.1. Valorar-territorialidad-territorialización del OT.

Fuente: elaboración propia.

A grandes rasgos, el primer Gobierno que utilizó formalmente un plan en su ejercicio fue el de Lleras Restrepo, entre 1966 y 1970 (ver anexos, mapa cognitivo consolidado 5.1, intersección rectángulo azul demarcado). Planes y Programas de Desarrollo 1969-72 fue el documento presentado al final de su periodo presidencial, y representa una dimensión novedosa de la planificación que, por medio de planes nacionales de desarrollo a implementar a partir de la década de los setenta, “plantea, al menos en el papel, las directrices de manejo económico” (Restrepo, 2011, p. 161).

Como producto de la reforma constitucional de 1968, durante este periodo se crearon varias entidades gubernamentales que fortalecieron la planeación y la modernización administrativa del Estado. Al régimen de control de cambios le siguió una agresiva promoción de exportaciones y la sustitución de bienes de capital (Moncayo, 2004).

Inició entonces en el país el proceso de descentralización fiscal, transfiriendo competencias a los departamentos e incorporando el tema del desarrollo regional y la utilización de modelos técnicos de regionalización diseñados por el DNP (Fundación Social, 1998, referenciado en Farelo, 2011).

Ante el dilema de la migración del campo a la ciudad, el plan buscó desestimular las corrientes migratorias hacía las grandes ciudades, priorizando el Programa de Desarrollo en Ciudades Intermedias, a fin de mitigar los flujos hacia las primeras y redireccionarlos hacia las segundas.

Como se registró en el capítulo anterior, a través del Acto Legislativo 1º de 1968, se creó la figura de las áreas metropolitanas, instando el fortalecimiento de las infraestructuras de servicios públicos en cabeza del Estado, así como la descentralización de la pequeña y mediana empresa (PYME), estimulando en ese marco la cooperación municipal, a través de la Asociación de Municipios.

A pesar de la importancia de las áreas metropolitanas, según Borja (1996, p. 29), desde finales del siglo XIX se delimitó el actual modelo de ordenamiento territorial político-administrativo del Estado colombiano: departamento, municipio y distrito continúan siendo las unidades territoriales básicas del país, *ad portas* de iniciar la tercera década del siglo XXI.

Para Borja, emprendida la vida republicana, la división en veintidós provincias, como “unidades básicas del ordenamiento espacial, político y administrativo nacionales”, cambió a partir de 1886 por departamentos, intendencias y comisarías, municipios y distritos, encauzando el país hacía los modelos de las sociedades capitalistas de Occidente, con la tríada nación-departamento-municipio, modelo territorial de Estado jerárquico descendente, presente en el contexto de las reformas constitucionales de 1936 (Acto Legislativo 1º) y 1968 (Acto Legislativo 1º).

Sarmiento y Castillo consideran, por su parte, en el marco de este asunto y respecto al periodo en cuestión, lo siguiente:

Desde comienzos de los años treinta, pero en particular desde el periodo de la segunda postguerra (y en especial desde 1967), se venía observando un creciente proceso tanto en la centralización de ingresos del Estado como en la asignación de inversiones (con un criterio altamente político y sesgado por las regiones que tenían mayor capacidad de influir las decisiones del nivel central). Este proceso de centralización política y fiscal articulada a la ideología del desarrollo de postguerra contribuyó a la moda del Estado planificador en América Latina como el principal conductor de la modernización [...]. La reforma del 68 permitió que el gasto público quedara sujeto a los esquemas de planeación, sometiendo las prioridades del presupuesto de inversión a los planes y programas de desarrollo. Los objetivos del desarrollo regional se convirtieron en una suerte de ‘expresión espacial’ de los

objetivos del desarrollo nacional. De esta manera la región de planificación se convertirá en uno de los instrumentos estratégicos para ‘modernizar’. Para fortalecer estos cambios, la reforma autorizó al gobierno nacional para dividir el país en grandes regiones socioeconómicas. El artículo 7 de la Constitución estableció que ‘las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social podrán no coincidir con la división general’, reflejando el conflicto entre la división política territorial y las dinámicas socioeconómicas regionales y locales. (1998, p. 35)

De ahí que en 1969, mientras Guhl y Fornaguera realizaban un estudio de ordenamiento territorial con base en el epicentrismo regional —considerado la tercera propuesta de regionalización, después de Vergara y Velasco, entre 1892 y 1902, para el control administrativo y militar del territorio, y del Informe Le Bret sobre las condiciones del desarrollo en Colombia realizado por la Misión Económica y Humanista de 1958—, también el DNP, por medio de la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano, proponía un modelo de regionalización alrededor de la teoría de las regiones polarizadas (Fundación Social, 1998, citado en Farelo, 2011).

Por ende, Borja sugiere que el formalismo, alrededor de un eje teórico “estructural-funcionalismo, ha posibilitado al Estado elaborar innumerables análisis discursivos sobre las regiones, que han dado pie a una extensa normatividad sobre la planeación y el desarrollo regional formal” (1996, p. 64).

En este sentido, Restrepo llama la atención sobre el papel de la planeación en el proceso de formación del Estado:

Por el Decreto 2969 de diciembre de 1968 se modificaron la denominación, funciones y planta de personal del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Los dos se denominarían Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y Departamento Nacional de Planeación (DNP) respectivamente. A partir de ese momento, estas entidades han sido las encargadas de establecer las políticas de planificación en Colombia (2011, p. 160)

En consecuencia, desde finales de la década de los sesenta —y quizá como sucedió con el concepto *desarrollo* y con la antropología de la modernidad (Escobar, 2007)—, desde el discurso institucional nacional y académico empezó a producirse en el país, con carácter técnico, imaginario y a lo mejor arbitrario, toda una invención y categorización de territorios y espacios regionales y locales que, posteriormente, debían ser ordenados a partir del nivel central.

En otro sentido, el Estado-nación decimonónico (Camps, 2011), de forma paralela y quizá complementaria a la situación descrita, también se seguía formando en un país relativamente joven como república. Territorio y población continuarían condicionando así el modo de pensar y actuar de los gobiernos venideros, anacronismo dominante desde 1886 (Carnoy, 2004).

Ahora bien, entre 1971 y 1982, un presidente conservador y dos liberales detentaron el poder ejecutivo (ver mapa cognitivo consolidado 5.1, intersección rectángulo verde demarcado). Inicialmente, Pastrana Borrero, entre 1971 y 1974, accionó con un plan inclinado hacía las propuestas de Lauchlin Currie, economista canadiense vinculado al país desde la primera misión del Banco Mundial en 1950.

Para Moncayo (2004), Las Cuatro Estrategias (nombre del plan de desarrollo) representan un punto de inflexión en la génesis de los problemas del desarrollo en el país. Contrario a lo sucedido en el anterior gobierno (liberal), la migración campo-ciudad fue considerada del lado conservador un proceso irreversible y quizá positivo, estimulando en esa dirección un sector líder, dinámico y de potencial alta demanda: el desarrollo urbano.

La industria de la construcción estaría en capacidad de absorber dicha migración, generando empleo adicional, y, en ese contexto, se creó la figura financiera unidad de poder adquisitivo constante (UPAC) (Alfonso, 2018), como parte de la primera estrategia del plan, a través de todo un andamiaje institucional de captación de ahorro y financiación de vivienda (Restrepo, 2011).

Por otro lado, desde el DNP se prosiguió con la elaboración de propuestas de regionalización y, junto con la Oficina de Planeamiento del Sector Agrario (OPSA), adscrita al Ministerio de Agricultura, se elaboró un estudio de tipo agrario entre 1973 y 1974, encargado a Grigori Lazarev, denominado Distritos Agrarios (Fundación Social, 1998, citado en Farelo, 2011).

Seguidamente, entre 1975 y 1978, el presidente liberal López Michelsen lideró el plan llamado Para Cerrar la Brecha. Así, retomó ideas del Gobierno de Lleras Restrepo, e impulsó la desconcentración industrial y la descentralización administrativa, fomentando en ese marco la instalación de parques industriales en ciudades intermedias. Reducir la brecha entre el sector urbano-industrial y el rural-

agropecuario fue política de su Gobierno, por lo que realizó programas prioritarios en el área urbana, creando empresas estatales de desarrollo urbano y, por otro lado, activando el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) para el campo (Moncayo, 2004).

En el contexto del Acto Legislativo 1º de 1968, se impulsó la Asociación de Municipios y Áreas Metropolitanas, mediante la aprobación de la Ley 61 de 1978 (sobre normas orgánicas de desarrollo urbano), génesis del Área Metropolitana de Barranquilla, evento registrado en el capítulo III.

Alrededor de la administración del presidente liberal, el DNP impulsó tres estudios relacionados con el ordenamiento territorial: Regionalización Nodal, en 1976; Regionalización para la Descentralización, durante el mismo año; y su actualización, en 1978.

Aunque posterior, otro estudio importante a resaltar en este sentido es el de Sánchez (1981), que llamó la atención sobre la estructura urbano-regional que desde aquel entonces ya se había formado en el país (Fundación Social, 1998, citado en Farelo, 2011).

Volviendo al Plan de Desarrollo de López Michelsen, según Restrepo, este se puede inscribir dentro de la Escuela de Chicago, o corriente neoliberal:

Se mantuvo la política de captación de ahorros por medio de las UPAC del anterior gobierno, lo cual permitió consolidar los grupos financieros [...] que, a partir de ese momento, son los que fijan las reglas de operación del capital privado. Las tesis monetarias fueron transferidas a América Latina sin ninguna adaptación como en los casos de Chile, Uruguay, Brasil y Colombia; en este periodo, se intentó imponerlas en toda su magnitud, pero el mismo sistema, al rechazar las premisas básicas, creó injertos que desvirtuaron su planteamiento. No por ello se puede afirmar que estas concepciones no sean buenas bajo ciertas circunstancias de operatividad del sistema económico. Al final de este periodo se produce la gran crisis financiera de 1982, que debe afrontar y conjurar el presidente Betancur Cuartas. (2011, p. 164)

Ahora bien, un nuevo presidente liberal detentó el poder entre 1979 y 1982. A finales de los setenta e inicios de los ochenta, el presidente Turbay Ayala mantuvo, con el Plan de Integración Nacional (PIN), alguna continuidad con el Gobierno anterior y con el de Lleras Restrepo. Desde entonces, la descentralización no solo se convierte en objetivo, sino en medio para alcanzar la autonomía regional. Así, por

vez primera, las políticas regionales se incorporan en la planeación nacional, integrándose en el PND (Moncayo, 2004).

Como sucedía en los países centrales, el discurso del desarrollo endógeno empieza a ser apropiado por el lenguaje nacional, a raíz de los grandes desequilibrios espaciales y regionales creados, y, además, por los procesos de urbanización iniciados a principios de la década, que ya dejaban efectos tras de sí: pobreza, conflictos rurales, desempleo y subempleo urbano, entre otros (DNP, 2008).

De hecho, en el marco del estudio integral sobre problemas fiscales colombianos, en julio de 1981 el Informe Bird-Wiesner llamó la atención sobre “la asignación de funciones y recursos públicos entre los distintos niveles territoriales y sus respectivos sectores descentralizados” (CID, 1994, p. 38), lo que en la práctica implicaba menor participación de la Nación. Entre otros resultados de la Comisión, se aconsejó la elección popular de alcaldes en municipios.

A propósito, Restrepo sugiere que el PIN fue considerado, por diversos analistas, básicamente como un plan de obras de infraestructura, a través del cual se pretendía, además, “conciliar los desajustes surgidos en las políticas monetarias del anterior gobierno, con base en programas de inversión en infraestructura, creando un híbrido entre los enfoques monetaristas y los modelos de desarrollo económico keynesiano” (2011, p. 164).

La década de los setenta trajo consigo varios procesos a destacar: por una parte, la elaboración sistemática de regionalizaciones basadas en enfoques lógico-deductivos, empleando métodos y técnicas científicas de investigación cuantitativas y cualitativas alrededor de la cuestión regional y espacial, para adjudicación de inversiones. Por otra parte, comportó la aparición de movimientos políticos multirregionales, regionales y provinciales, en ámbitos distintos de actuación escalar y espacial, parecidos, sin embargo, en la intención de superar el centralismo existente (Borja, 1996), aunque con claros sesgos elitistas que impidieron ver, más allá de intereses particulares, el ordenamiento territorial como un todo integral y complejo (Trujillo, 2007).

También, como resultado de lo anterior, se dio la consolidación de la diferenciación regional y local, esto es, la manera específica y paralela como cada espacio

territorial se fue construyendo, acomodándose a los procesos que se evidenciaban mayormente desde entonces: grandes rezagos regionales en beneficio de pocos centros espaciales privilegiados (Cuervo, 2003; Farelo, 2012).

Finalmente, la década de los setenta dejó en evidencia un Estado estructuralista, quizá más dinámico en la dimensión económica y administrativa que en la política de ordenamiento territorial, donde se mantenía el *statu quo*. Desde entonces, se empezó a delinear la forma como el capital privado, a través de los grandes grupos financieros, fija las reglas de operación estatal. El país empezó a adentrarse, en consecuencia, en las corrientes neoliberales (Restrepo, 2011).

Es de anotar que, en lo tocante al debate sobre el Estado y su papel específico en las sociedades capitalistas, sobre los años setenta, dos enfoques diferían entre sí. Estructuralistas e instrumentalistas aportaban teórica y epistemológicamente objetivos, metodología y conclusiones. Míguez (2010) lo explica así:

El debate sobre el Estado capitalista en la teoría marxista muestra un crecimiento exponencial y obliga a asumir la existencia de una multiplicidad de enfoques que se reconocen más o menos inspirados en la obra de Marx o influidos por él. La discusión sobre la naturaleza del Estado se da a partir de la comprensión de su lugar y de sus funciones específicas en la sociedad capitalista. Sin embargo, es necesario reconocer que las diferentes teorizaciones sobre el tema no permiten arribar a una posición común. (2010, p. 643)

Para el autor (p. 647), en tanto la visión instrumentalista ubica la clase capitalista utilizando al “Estado como su instrumento de dominación”, el Estado estructurante, por el contrario, condiciona las relaciones sociales en el capitalismo, toda vez que su poder hegemónico le garantiza una relativa autonomía, tornando dependientes a él las clases y las élites capitalistas. Como rasgo distintivo, en nuestro país, este último parece evidente hasta la década de los setenta.

Para Uribe (2008, citado en Farelo, 2011, p. 16), a propósito del desarrollo, el enfoque conceptual estructuralista también sirvió para explicar, durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, la *teoría de la dependencia* en Latinoamérica, cuyos “autores consideraban los fenómenos económicos como una parte de la estructura económica y social unitaria”. Restrepo, en cuanto a la planeación y el papel del

Estado, resalta el siguiente apartado del prólogo del plan de Pastrana Borrero 1971-74:

No podemos olvidar que la planeación es aún un ensayo reciente en nuestra vida económica e institucional... La planeación se desenvuelve en una red de organismos e instituciones nacionales y extranjeras, de individuos y de opinión pública, y es absolutamente necesario que todos ellos puedan percatarse, en el nivel propio de su realidad, de que la planeación implica la movilización deliberada de la economía nacional en forma más racional, política y técnicamente, para lograr el crecimiento y la elevación de los niveles de vida de nuestra gente. (2011, p. 162)

Es de resaltar que, durante la década de los setenta, a nivel internacional, los marcos regulatorios pos-68 fueron favorables a sindicatos y derechos laborales, como consecuencia de las luchas obreras y del surgimiento de movimientos sociales europeos a raíz del Mayo francés (Míguez, 2010).

Ahora bien, la década de los ochenta prosigue, entre 1983 y 1986, con un presidente conservador en el poder ejecutivo. Desarrollo con Equidad se constituyó en el plan de gobierno de Betancur Cuartas. Durante su cuatrienio, se aprobó la elección popular de alcaldes (Acto Legislativo 1º de 1986 [reforma a la Constitución Política]), decisión que implicó, desde entonces, la ascensión del municipio como principal instrumento de promoción del desarrollo (Moncayo, 2004). En esa dirección, en 1986 se reglamentó el Decreto 1333 (Código de Régimen Municipal).

En la escala intermedia, el proceso descentralizador se evidenció con la adopción de varias medidas concretas: se crearon las Regiones de Planificación Regional Económica y Social, como regiones supradepartamentales alternativas a los departamentos, y el Decreto 3270 dio vida a los Consejos de Rehabilitación Regionales (Plan Nacional de Rehabilitación para los municipios azotados por la violencia).

Con la Ley 3ª y el Decreto 1222 de 1986, se aprobó el Código de Régimen Departamental, que, como registramos en el capítulo II, continúa vigente en el país estableciendo lo relativo a la planeación departamental y su papel de coordinación de funciones nacionales, por medio de la vinculación y armonización de la planeación nacional, regional, distrital, metropolitana y municipal (ver anexos, mapas cognitivos 1-4).



El presidente Betancur se caracterizó por su talante social. De extracción popular y humilde, obtuvo un alto volumen de votación cuando fue electo. Para Restrepo (2011), aunque parezca contradictorio, reformas propuestas en gobiernos liberales se concretaron durante su administración, en especial en lo tocante al proceso de descentralización, normas estructurales sobre planificación y el Sistema Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, en el marco de la Ley 76 de 1985 y los Decretos reglamentarios 3083 al 3086, que dieron vida a las distintas regiones de planificación en el país:

Es así como durante los periodos de las administraciones Betancur y Barco se estructura el Sistema Nacional de Planeación [...] constituido por el DNP, como organismo central y coordinador del sistema, con la asignación de los recursos de inversión en los niveles nacional, regional, departamental, municipal, local, y sectorial y en el Ministerio de Hacienda con el control de la asignación de los recursos de funcionamiento para cada caso. (Restrepo, 2011, p. 166)

La década de los ochenta culmina con el periodo presidencial del liberal Barco Vargas. En su Plan de Economía Social, entre 1987 y 1990, se le asignan a los municipios, con el fin de robustecer sus fiscos, funciones anteriormente destinadas a los departamentos desde la Nación: transferencia creciente del impuesto al valor agregado (IVA) (Ley 43 de 1987) y traslado del 50 % de aportes para gastos de primer nivel de atención (Ley 10 de 1990).

El proceso de normatizar la descentralización incluyó, entre otros, los decretos-ley 77 de 1987 (sobre estatuto de descentralización a favor del municipio) y 78 de 1987 (a propósito de las funciones de entidades territoriales beneficiarias del IVA).

El plan dedicó un capítulo específico al desarrollo territorial, y con este fin se aprobó la Ley 44 de 1990 (sobre tecnificación del impuesto predial) (Moncayo, 2004). Como se registró en el capítulo II, desde el Gobierno y el Congreso se promovió y aprobó la Ley 9ª de 1989 (sobre reforma urbana) (ver anexos, mapas cognitivos 1-4).

Para Restrepo, en el periodo presidencial de Barco Vargas “se hacen las reformas institucionales para la modernización y privatización del Estado colombiano, puestas en marcha en el siguiente cuatrienio” (2011, p. 174).

Valga señalar que los ochenta fue considerada la década perdida del desarrollo y, aunque parezca incongruente, significó también el momento histórico del

surgimiento de movimientos ambientalistas y antiglobalización, tanto así que, en 1987, se instala la noción de desarrollo sostenible y sustentable (Bermejo, 2005, citado en Farelo, 2012).

En ese sentido, el papel del Estado y su lugar en la crisis económica originaron debates alrededor de la llamada Escuela de la Regulación (que provenía de Francia). Aglietta (1986 [1976], citado en Míguez, 2010) sostiene que tal regulación se oponía a la tesis de autorregulación por el mercado proveniente de la economía neoclásica. Míguez (2010) lo explica así:

[...] la teoría de la regulación no busca situarse al nivel de las teorías del Estado que busca derivar el Estado del capital, sino que sus pretensiones son mucho más modestas: caracterizar las distintas formas de Estado y sus efectos sobre la dinámica económica en la organización de las instituciones públicas. La relación del Estado con el resto del mundo se teoriza con la noción de régimen internacional, para describir las reglas que, en materia de intercambio comercial, inversión externa directa o flujos de capitales, régimen cambiario, etc., se establecen entre los Estados. El crecimiento de un país depende de la coherencia entre el régimen internacional y las otras formas institucionales. En suma, el Estado es visto como un conjunto de arreglos institucionales que regulan las relaciones sociales de producción e intercambio, donde no juega necesariamente el rol central del sistema. En lenguaje regulacionista, el Estado es analizado como una de las diferentes formas institucionales que garantizan la coherencia interna de un régimen de acumulación, lo que le daría, junto con otras formas institucionales, un carácter nacional a dichos regímenes. (2010, p. 666)

El Estado planificador y estructuralista en Colombia daría paso a otro tipo de relaciones y procesos complejos. Ello no solo significó su adelgazamiento, sino la irrupción de otros actores que, desde la administración del presidente Betancur a inicios de la década de los ochenta, asomaban con otras facetas de poder, vinculando descentralización, territorio, actores armados y gestión pública (Velásquez, 2009).

Análisis teóricos recientes han llegado incluso a proponer una visión simbólica del Estado colombiano cooptado en tres niveles, antes y después de los años noventa. Revéz los explica así: “capitalismo político o el Estado como mercado (1950-1991), constitucionalismo o el mercado como Estado (1991-2001) y la autorregulación y el capitalismo mafioso (2001 hasta hoy)” (2016, p. 19).

El alcance de esta investigación no abarca el examen de estos procesos, sin embargo, se llama la atención sobre el hecho de que no se puede realizar la valoración de la política pública de ordenamiento territorial contemporáneo sin contemplar este factor en la configuración resultante en la práctica-terreno y en el discurso-lenguaje.

Rojas (2011), a modo de síntesis del periodo repasado hasta aquí, lo resume de la siguiente manera:

[...] en los últimos [...] 40 años, el desarrollo no se ha dado, ni la reforma agraria —un programa bandera en su momento—, ni el ordenamiento territorial, ni la descentralización administrativa, ni la lucha contra la pobreza, ni la paz con los alzados en armas, ni las reformas a la justicia y al desarrollo urbano, ni las tributarias han logrado adquirir la consistencia y la continuidad necesarias. Ni se cierra la brecha, como lo planteaba el plan del presidente López, ni hay desarrollo con equidad, como proponía el del presidente Betancur; por el contrario, crecen la pobreza y el atraso y se acrecienta el desequilibrio regional. (p. 236)

#### **5.4. Acuerdos corporativistas desde el lenguaje normativo en el ordenamiento territorial contemporáneo: discurso y pragmatismo**

Entre 1990 y 2018, cinco gobiernos ejercieron el poder ejecutivo en el país (ver mapa cognitivo consolidado 5.1, rectángulo punteado rojo). Como se registró en el capítulo II, en el título XII (del régimen económico y de la hacienda pública) de la Constitución Política de 1991 se estableció que “habrá un plan nacional de desarrollo” y las entidades territoriales “elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo” (artículo 39).

En la última década del siglo XX, dos administraciones liberales y una conservadora guiaron sus gobiernos con sendos planes, en tanto las primeras dos décadas del siglo XXI atestiguaron la reelección presidencial, hecho inédito en la historia política contemporánea del país, con dos presidentes que, siendo de extracción liberal, constituyeron coaliciones interpartidistas para ser elegidos y gobernar en torno a cuatro planes.

Entre 1990 y 1994, la Revolución Pacífica fue el plan de desarrollo de Gaviria Trujillo; a continuación, Samper Pizano lideró el Plan del Salto Social; y Pastrana Arango, entre 1998 y 2002, con Cambio para Construir la Paz, realizó su cuatrienio durante la transición del cambio de siglo. Uribe Vélez, primero entre 2002 y 2006,

avanzó el plan Hacia un Estado Comunitario, y, al ser reelegido, atendió su segundo periodo presidencial entre 2006 y 2010 con el plan Estado Comunitario: Desarrollo para Todos.

Los últimos planes registrados en esta investigación doctoral corresponden a los periodos del presidente Santos Calderón. El primero, denominado Prosperidad para Todos, entre 2010 y 2014, y el segundo, Todos por un Nuevo País, entre 2014 y 2018.

Como rasgo propio en la construcción del Estado colombiano, la sucesión del poder no fue solamente política. Vínculos familiares lo muestran así: Santos Calderón es nieto del expresidente Eduardo Santos Montejó (1938-1942); Pastrana Arango es hijo del expresidente Pastrana Borrero (1971-1974); y el presidente López Michelsen (1975-1978) es hijo del expresidente López Pumarejo (1934-1939 y 1942-1945). Por otro lado, hasta el momento, nunca ha sido elegida una mujer como Presidente de la República.

El alcance de este trabajo no incluye esa dimensión del ordenamiento territorial ni el estudio del plan de desarrollo del Gobierno actual (a propósito, ya no rige la reelección presidencial). No obstante, la estructura de sucesión dirigida del poder ejecutivo se mantiene como peculiaridad en la contemporaneidad.

Durante la administración de Gaviria Trujillo, se convocó una Asamblea Nacional Constituyente, génesis de la nueva Constitución Política de 1991, por lo que su plan de desarrollo no pasó por el Congreso, en aquel entonces suspendido por el ejercicio de aquella.

Básicamente, la planificación se enfocó en la apertura económica; la modernización del Estado, en consonancia con el entorno mundial; y la privatización de servicios: seguridad social, transporte urbano y portuario, acueducto, electricidad, etcétera. Para Rojas (2011), la gestión del presidente liberal tuvo un alto costo social, sin embargo, Restrepo (2011) resalta el logro de la reforma constitucional.

Como se registró anteriormente, al municipio se le asignan funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental, en el marco de las nuevas disposiciones constitucionales. La creación del SINA, al tenor de la Ley 99 de 1993,

y la creación de 16 CAR son logros importantes del proceso de descentralización (Moncayo, 2004).

El Salto Social, entre 1994 y 1998, fue el primer plan en el que se accionó el nuevo sistema de planificación, conformándose en consecuencia el Consejo Nacional de Planeación, según lo estipulado en la Constitución Política de 1991. Con ese marco, el dispositivo del presidente Samper Pizano orientó las inversiones del Estado de acuerdo a las propuestas de distintas regiones y sectores de la sociedad, regionalizando así, por vez primera, un plan nacional de desarrollo.

En el marco de las leyes 152 de 1994 (LOPD) y 388 de 1997 (LDU), se diseñó todo un andamiaje metodológico, instrumental y técnico para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento que, desde entonces, empezó a mostrar inconvenientes (ver anexos, mapas cognitivos 1-8). Restrepo lo explica como sigue:

Aunque se avanzó y se puso en marcha el proceso de elaboración de planes de ordenamiento territorial, las principales dificultades se presentaron en la falta de límites a las responsabilidades y competencias en los diferentes niveles de gobierno, por parte de las entidades territoriales. (2011, p. 178)

Según la visión nacional, la descentralización, por su parte, también empezó a experimentar problemas, haciendo necesarias reflexiones y estudios para un nuevo sistema de competencias nacional y territorial. Restrepo (2011) lo expone así:

El gasto ejecutado en el ámbito territorial para la descentralización pasó de 2,8 por ciento del PIB en 1990 a 4,5 por ciento en 1998. El proceso de descentralización se plantea como un problema crítico para los ingresos nacionales, dado que cualquier política que los aumente, incrementa automáticamente las transferencias, e impide una disminución del déficit [...]. Por otra parte, la mayoría de los municipios creados no cumplen con las condiciones mínimas establecidas por la Ley, constituyéndose en municipios inviables. Se requiere dinamizar las economías locales y revisar la Ley para la creación de municipios. (2011, p. 181)

Es de anotar que, entre 1994 y 2000, se constituyeron veintitrés nuevos municipios en los departamentos del Cesar, La Guajira, Magdalena, Sucre, Córdoba y Bolívar, todos pertenecientes a la costa Caribe o región Atlántica (Farelo, 2012).

Robledo sostiene que, en el orden constitucional colombiano, el municipio es factor primordial de acercamiento institucional del Estado al ciudadano, por lo que debería estar presente en todo el territorio nacional. Sin embargo, según su parecer, “la

política legislativa hoy no es proclive a fomentar el nacimiento de nuevos municipios que es, podría interpretarse, el querer de los constituyentes; por el contrario, tiende a evitar su proliferación” (2018, p. 56).

Ahora bien, la noción de desarrollo sostenible se reconoce por vez primera en un plan de desarrollo con el de Samper Pizano, mecanismo que, a propósito, ligó de manera directa el ordenamiento territorial y la competitividad (Moncayo, 2004). Ello, como evidenciamos en el capítulo III, determinó en consecuencia todos los discursos en la escala local e intermedia que, desde entonces, edificaron un imaginario alrededor de ese proceso (ver anexos, mapas cognitivos 5-8, y mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.1 y 3.2).

El último Gobierno del siglo XX (y el primero del siglo XXI) lo constituyó el del presidente conservador Pastrana Arango. Para Moncayo (2004), en su administración se profundizó la descentralización, avanzando en el proceso de ordenamiento territorial de los municipios y distritos del país. El plan de desarrollo Cambio para Construir la Paz promocionó el desarrollo económico de los centros urbanos, estimulando alianzas público-privadas.

En ese marco, el discurso de la competitividad regional en la escala intermedia se dirigió a la identificación de clústers, redes y centros tecnológicos empresariales, y a aquellas ciudades y regiones con mayor aporte a los objetivos nacionales del plan: así, se dividió en Plan Caribe y el Plan Pacífico. En esa dirección, Uribe (2008, citado en Farelo, 2012) cuenta que, desde la Cepal, con respecto al desarrollo, tres temas copaban la agenda discursiva: competitividad, equidad y crecimiento.

El Plan Colombia, por su parte, fue una estrategia vinculada a los diálogos de paz que significó, en la práctica, la sesión concreta de territorio nacional por parte del Estado colombiano, no solo al grupo insurgente de las FARC, sino también al tránsito y localización de tropas extranjeras.

Para algunos analistas, el plan de desarrollo de Pastrana Arango mostró, en términos generales, inconsistencias desde su gestación. Por ejemplo, Restrepo sugiere a ese respecto lo siguiente:

Al efectuar una lectura cuidadosa de las propuestas que se formulan en el plan, se aprecian problemas de inconsistencias, de claridad, de coherencia, de visión y de claridad en metas. En efecto, el Modelo de desarrollo de capital humano propuesto no tiene claridad en las

variables y supuestos que lo soportan, el papel protagónico del Estado planteado en el plan, no es coherente con la delegación de responsabilidades a la comunidad y a la vinculación del sector privado, dejando la responsabilidad del desarrollo a estos dos últimos. (2011, p. 184)

A propósito, a partir de 1995, para el Banco Mundial el capital humano fue el novedoso concepto aplicado para medir bienestar y sustentabilidad. Junto a la riqueza natural, era el factor que, en teoría, garantizaba la mejor calidad de vida para el largo plazo (Fundación Social, 1998, citado en Farelo, 2012).

Por otro lado, según Míguez (2010), en la década de los noventa, en el marco del debate contemporáneo sobre el papel del Estado, la actualización de las tesis de los setenta y la reflexión alrededor de los movimientos globales de capital condicionaban el discurso: debilidad del Estado de bienestar social, flexibilización laboral, privatización de servicios y empresas estatales, desregulación normativa ambiental y ecológica, adelgazamiento estatal, y perfil global y móvil del capital.

Esto último representa una dualidad en sí: “Los Estados nacionales están definidos de manera territorial e inmóvil, lo que se contrapone con el carácter global y móvil del capital” (Míguez, 2010, p. 675). Atraer capital global para inmovilizarlo dentro de la frontera nacional se constituye así en objetivo de los Estados, vía ventajas impositivas o explotación del trabajo.

Halloway (1994, citado en Míguez, 2010), formula por su parte una crítica en sentido relacional, tanto de lo económico y como de lo político en el accionar del Estado:

[El Estado] Como una forma de las relaciones sociales capitalistas, depende de la reproducción de esas relaciones. Por lo tanto, no es solo un Estado en la sociedad capitalista sino un Estado capitalista, ya que su supervivencia como tal está ligada a su capacidad de promover la reproducción de las relaciones sociales capitalistas en su conjunto [...] [La] relación entre el Estado y la reproducción del capitalismo es compleja: no puede suponerse, a la manera funcionalista, ni que todo lo que el Estado hace es necesariamente en beneficio del capital ni que el Estado pueda siempre realizar lo necesario para asegurar la reproducción de la sociedad capitalista. La relación entre el Estado y la reproducción de las relaciones sociales del capitalismo es del tipo de prueba y error [...]. Lo político, entonces, es un momento de una relación global, pero se expresa no en la existencia de un Estado mundial, sino en la existencia de una multiplicidad de Estados nacionales, aparentemente autónomos [...]. Todos los Estados nacionales se definen, histórica y constantemente, a través de su relación con la totalidad de las relaciones capitalistas. (pp. 71-73)

Que el Estado sea reconocido por otros Estados resulta una estrategia de los sucesivos gobiernos colombianos desde inicios del siglo XXI. Durante las dos primeras décadas del nuevo milenio, se practicó la reelección presidencial, inicialmente con los planes *Hacia un Estado Comunitario* (2002-2006) y *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos* (2006-2010), del presidente Uribe Vélez.

El fantasma de un Estado fallido (Martelo, 2014; Tokatlian, 2008), exacerbado en los complejíssimos problemas de violencia, halló en el imaginario de la política de seguridad democrática un bálsamo que permeó ocho años de gobierno, incidiendo a través del discurso la mayoría de planes de desarrollo en las escalas intermedia y local que lo adoptaron como eslogan (ver anexos, mapas cognitivos 5-8).

En la práctica, el enfoque territorial se basó en la premisa del desarrollo sustentable de abajo hacia arriba y, en esa medida, una legislación dúctil (Ley 685 de 2001 [Código de Minas]) permitió el otorgamiento de casi 9 000 nuevos títulos mineros en 22 000 000 de hectáreas y una inversión extranjera directa triplicada entre quinquenios, hecho sin precedentes que no escatimó páramos, parques nacionales, resguardos indígenas ni territorios afrodescendientes colectivos, atrayendo las más grandes multinacionales al país (Ronderos, 2011).

Basto (2009) sugiere, por su parte que, en el año 2000, al tener de presente el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas (ONU), el Gobierno nacional se comprometió ante ese organismo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, con el cumplimiento de 18 metas, medibles a través de 48 indicadores. Siendo así, para este economista, desde la dimensión de la pobreza, el balance cuantitativo y cualitativo al final de los dos gobiernos de Uribe Vélez mostró el no cumplimiento de los objetivos.

Santos Calderón ejerció el poder ejecutivo entre 2010 y 2018. Sus administraciones estuvieron marcadas por la armonía y el distanciamiento respecto a su antecesor y mentor. Su primer plan, *Prosperidad para Todos* (2010-2014), estuvo marcado por cuatro *locomotoras*, metáfora utilizada para describir sus ejes de gobierno, uno de los cuales fue el fomento de la construcción de vivienda, en cuyo marco se aprobó la Ley 1454 de 2011 (LOOT) (ver anexos, mapas cognitivos 1-4).



Durante su segundo mandato, el plan Todos por un Nuevo País (2014-2018) concentró esfuerzos en lograr un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). Luego de firmado el acuerdo en 2016, esta agrupación funge ahora como partido político, participando desde 2018 en las elecciones del país. Lo anterior ha significado una nueva etapa en las relaciones territoriales, sociales y políticas del país, aunque siguen marcadas por la violencia como rasgo propio (Centro de Memoria Histórica, 2013).

Ahora bien, en junio de 2016, el DNP lanzó una iniciativa a nivel nacional denominada POT/POD Modernos, proponiendo el ordenamiento territorial como eje de la inversión.

Para el organismo, la población colombiana era cada vez más urbana, y, pese a la existencia de restricciones en el suelo, la dinámica inmobiliaria en las principales ciudades, activa. Por consiguiente, el proceso de urbanización registrado en ellas impactó positivamente el crecimiento económico (DNP, 2016).

Por el contrario, en el área rural, que es la extensión principal del territorio, la pobreza es superior. El potencial de desarrollo del campo depende, así, de su ordenamiento territorial. Por ello, el ordenamiento productivo debía llevarse a cabo eliminando las deficiencias en conectividad, que limitan la articulación urbano-regional en razón a que las ciudades están desconectadas y aisladas entre sí. La planeación territorial debía considerar los desafíos ambientales, a fin de abordarse desde una perspectiva regional (DNP, 2016).

En ese marco, las alianzas público-privadas (APP) a nivel subnacional constituían una alternativa de desarrollo que requería, no obstante, “ajustes institucionales, técnicos y legales” por incluir en los nuevos POT/POD Modernos, en especial en lo relacionado con las definiciones del uso del suelo. En Colombia, el 80 % de los instrumentos de ordenamiento territorial, en su componente de largo plazo, expiró (DNP, 2016).

Entre los aliados de la iniciativa del DNP, fungió como asesora la Universidad de Nueva York (NYU), reconocida institución líder en temas de desarrollo territorial, expansión urbana y estudios de huella urbana. El Banco Mundial, como ha sucedido históricamente, también participó de la maniobra en el papel de socio.

Aunque la estrategia anterior representa la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País, podría ser, en realidad, el dispositivo para la acción de cualquiera de los 14 planes de desarrollo expuestos en este acápite, emanados del poder ejecutivo desde 1966, y que constituyen más de 50 años de práctica y discurso (ver mapa cognitivo consolidado 5.1).

Todos, en alguna medida, representan rasgos de carácter corporativista (Stepan, 1978; Carnoy, 2004; Schmitter, 1985), en los que el territorio se organiza a partir de lógicas de inversión del capital, implementándose *ad hoc* un ordenamiento territorial corporativo de Estado, que simplifica y mezcla una política nacional económica de planeación o planificación con otra, muy distinta, de ordenamiento territorial de usos del suelo en la escala local e intermedia, cuyo desenlace, no siendo mismo, adapta y no contradice la organización político-administrativa del Estado en el territorio.

Como en el pasado, la noción región constituye una bisagra de articulación de políticas nacionales con la escala intermedia y local, centralizando la toma de decisiones en relación con ejecuciones presupuestales. Al aferrar el control sobre estas, sustituye y desconoce, en la práctica, la autonomía de las entidades territoriales sobre sus propias políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, consagradas en la Constitución Política de 1991.

Las APP, los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, vía contratos o convenios plan, son el mecanismo con que se materializa la acción, en atención a lo establecido por la LOOT:

La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas. La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita; previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley. Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3º de la presente ley. (artículo 18)

Así se objetivan, cosifican y alientan, desde la Nación, las entidades territoriales como figura comercial para establecer relaciones económicas con tinte clientelista vía contrato, instrumentalización discursiva similar a lo que, a inicios de la década de los setenta, el profesor DeMattos denominó el *plan-libro*, en el contexto de los nuevos planes de desarrollo de aquel entonces (citado en Restrepo, 2011, p. 161). La región, como hace cincuenta años, en tanto no constituida política, legal, administrativa e institucionalmente como entidad territorial plena regional, se construye hoy, en consecuencia, desde el discurso del Gobierno nacional central de turno, y se sustituye además, en la práctica, por otros organismos estatales, a modo de un neocorporativismo de Estado (Audelo, 2005; Lanzaro, 1998; Schmitter, 1985; 1998; 1999).

La participación asociada de entidades del nivel central nacional, como los ministerios y el DNP, en los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) departamentales y regionales (OCADR), en los que confluyen dos ministros, el gobernador respectivo y un número equivalente al 10 % de los alcaldes del departamento en cuestión, suplen en cierto sentido las asambleas departamentales y concejos municipales (Ley 1530 de 2012).

Por ejemplo, a través de la Ley 1753 de 2015 (Ley del PND 2014-2018), los proyectos de interés nacional estratégicos (PINE) desconocen los POT local y los POD.

Los espacios territoriales destinados para ellos son potestad exclusiva de la Nación, manifestándose así el carácter centralista del plan, pero, sobre todo, distinguiendo ese rasgo de ordenamiento territorial como política pública contemporánea: el ordenamiento territorial, la organización político-administrativa del territorio y la organización político-administrativa del Estado en el territorio son un proceso centralista y unitario, que relega los principios de autonomía y descentralización.

Alfonso (2018) detectó arreglos neocorporativistas en la política habitacional a través de los macroproyectos de vivienda de interés social nacional, pactos que fueron el reflejo de una gestión territorial y toma de decisiones encaminadas a resolver problemas gremiales específicos, asociados a la crisis económica mundial, definidos desde criterios nacionales centralistas.

El poder se centraliza en el ejecutivo vía Plan Nacional de Desarrollo, contradiciendo o interpretando de cierta manera las disposiciones emanadas de la Constitución de 1991, e, incluso, sustituyendo lo legislado en los decretos y leyes desarrollados, por medio de mesocontratos (Reveiz, 2016). Trujillo (2007, p. 21) lo explica como el “entrecruce de las relaciones de poder entre élites nacionales y regionales [...] un clientelismo político que se apropió de la organización del territorio”.

En realidad, la asociación de intereses corporativos entre poder legislativo y poder ejecutivo es quizá la muestra más fehaciente de las prácticas corporativistas en el Estado como rasgo característico del ordenamiento territorial político-administrativo contemporáneo colombiano.

La armonía y la coherencia entre planes de desarrollo y normatividad, al estilo territorial expuesto, solo se explican como producto de ese tipo de arreglo en la historia reciente. Lo evidente reconoce el entrecruzamiento final del capital gremial y los grupos de interés elitista con el papel activo del Estado, en tanto lo esencial se anticipa y cubre, en el marco de las relaciones y acuerdos institucionales mismos entre Presidencia y Congreso de la República.

Para Stepan (1978, citado en Carnoy, 2004), teóricamente el corporativismo de Estado se define como representante del bien común, razón que, en sí, le otorga autoridad moral y legitimidad. En la práctica reciente, el neocorporativismo se da cuando algunos intereses sectoriales o de clase privilegiados conviven con la complicidad y estímulo activo del Estado, de manera no suficientemente transparente (Schmitter, 1985). Al no consultar a otros grupos de interés, estos se ven afectados (Carnoy, 2004), lo que reduce al Estado, en la práctica, al nivel de un actor más.

Esto constituye el problema y la complejidad central del ordenamiento territorial contemporáneo en el país: intereses sectoriales y de clases privilegiadas que representan y constituyen, en sí, el mismo Estado.

Ahora bien, desde comienzos del siglo XXI, el debate alrededor del papel del Estado muestra, en palabras de Hardt y Negri (2002, citados en Míguez, 2010), un nuevo orden para el capitalismo global que opera desde entonces, en el plano de la inmanencia, al poner de presente su relación con la soberanía del Estado. Aunque

ya no se trata de reconocer un centro de poder trascendente y los Estados nacionales no desaparecen, el poder representado en una única superpotencia, vía uso global de la fuerza, se impone: el imperio.

Estados Unidos, en una estructura jerárquica descendente de tipo piramidal, se ubica a la cabeza de la Organización de las Naciones Unidas, de otras instituciones internacionales, y comanda los flujos de capital y a los mismos Estados. También representa un complejo político y jurídico por encima de ellos. Míguez lo explica así: “Las estructuras de poder son importantes en la medida que gobiernan los procesos de trabajo y la producción de subjetividades” (2010, p. 676).

Por esta razón, la supuesta autonomía del Estado —característica que, en el contexto particular del país, es reconocida desde los años sesenta— se transforma en la contemporaneidad. Para Halloway (2002, citado en Míguez, 2010, p. 678), “Criticar al Estado significa atacar en primer lugar su aparente autonomía, comprender que no es una cosa en sí misma sino una forma social, una forma de relaciones sociales”.

Decididamente, la producción del discurso sobre el territorio adquiere total relevancia como rasgo propio del país. En el ámbito jurídico nacional, autonomía, descentralización y competencia —tipologías fundamentales para establecer el ordenamiento territorial— se opacan (ver anexos, mapas cognitivos 1 a 4 y, mapas cognitivos consolidados 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10 y 2.11). Del mismo modo, dichos principios se anulan por completo cuando se aborda la cuestión en la escala local e intermedia (ver anexos, mapas cognitivos 5-8, y mapas cognitivos consolidados 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 y 3.11).

En contraste, la noción de territorio es usada de manera estratégica en la construcción del aparato legal y jurisprudencial colombiano, escapando al sentido común de su polisemia, a fin de producir resultados normativos ajustados a las aspiraciones de los particulares, en este caso, poder ejecutivo y legislativo.

En el entendido de que las palabras adquieren sentido en el contexto en que se utilicen, ante tanta variedad de acepciones (43 en la escala nacional y 66 en la escala local e intermedia), más que polisemia existe animosidad categorial legislativa, que termina causando confusión. Los diálogos normativos del capítulo II

así lo muestran (ver anexos, mapas cognitivos 1-4 y, mapas cognitivos consolidados 2.10, 2.11, 3.1 y 3.2).

En el mismo sentido, la multiplicidad de conceptos-dupla en relación con lo territorial en la escala nacional escapa a cualquier lógica de variedad. De acuerdo a lo descubierto en el capítulo II, 116 colocaciones o coapariciones en tipologías distintas se reconocen en el discurso.

Por el contrario, al examinar la autonomía territorial, la descentralización territorial y la competencia territorial de manera directa, solo de la primera se hallan rastros: a nivel nacional, únicamente en dos de las 34 leyes acopiadas se registra: Ley 388 de 1997 (LDU) y Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía) (ver anexos, mapa cognitivo 3).

En la primera, en su capítulo XII (sobre participación de la Nación en el desarrollo urbano), los programas y proyectos para la ejecución de la política nacional urbana permiten la participación del Gobierno nacional por medio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la escala local e intermedia.

A través del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País), relacionado en un apartado anterior, se adicionó el siguiente párrafo como dispositivo para la acción:

[...] teniendo en cuenta el principio de autonomía territorial, también [el Gobierno nacional] podrá tener la iniciativa para la formulación y ejecución de las actuaciones urbanas integrales de que tratan los artículos 113 y 114 de la Ley 388 de 1997, siempre que sean necesarias para la implementación de proyectos estratégicos de iniciativa de la Nación, que promuevan el desarrollo del Sistema de Ciudades y los corredores urbanos regionales [...].  
(Ley 388 de 1997, artículo 111, párrafo 2º)

La autonomía territorial, como colocación, se vuelve a reconocer en el artículo 2º de la Ley 1801 de 2016. Al definir sus objetivos específicos —y con el propósito de garantizar la convivencia en el territorio nacional—, en el quinto se lee lo siguiente: “Establecer la competencia de las autoridades de Policía en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, con observancia del principio de autonomía territorial”.

A nivel nacional, de descentralización territorial y competencia territorial no se tiene registro como colocaciones o coapariciones en ninguna de las leyes y dispositivos

seleccionados, según la metodología de esta investigación. Siete leyes aprobadas antes de la Constitución de 1991, 14 sancionadas después de su promulgación entre 1991 y 2000, seis a continuación entre 2001 y 2010, y, finalmente, siete durante la última década, lo enfundan (u ocultan) (ver anexos, tablas 5, 6 y 7).

Nada distinto se aprecia en la escala local e intermedia como rasgo distintivo del ordenamiento territorial en Colombia. De los 28 dispositivos analizados, solo en uno de ellos se hace referencia directa a la autonomía territorial (ver anexos, mapa cognitivo 7). Ello contrasta con las otras 213 colocaciones o coapariciones descubiertas en el capítulo III (ver anexos, mapas cognitivos 7 y 8 y, mapa cognitivo consolidado 3.1 y 3.2).

En el Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2004-2007, en el acápite sobre direccionamiento estratégico y la misión, se lee lo siguiente:

El departamento del Atlántico, como entidad territorial autónoma, administra los asuntos seccionales, planifica y promueve el desarrollo económico y social, coordina y complementa la acción municipal, realiza la intermediación entre la nación y los municipios y presta los servicios que determinen la Constitución y las leyes, teniendo en cuenta los valores éticos y aplicando los principios rectores de la administración pública. (p. 22)

Durante los periodos 1995-2000, 2001-2010 y 2011-2020, no se reconoce de manera abierta la colocación o coaparición descentralización territorial (ver anexos, mapa cognitivo 7, y mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5).

Finalmente, a las competencias territoriales se hace referencia en el Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2008-2011 (ver anexos, mapa cognitivo 8, y mapas cognitivos consolidados 3.3, 3.4 y 3.5). En el marco legal del dispositivo, al listar las normas del proceso de planificación, se incluye la Ley 715 de 2001, (por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias territoriales) (p. 12).

Esa lentitud o desidia en legislativo y en el ejecutivo para normatizar sobre principios constitucionales de autonomía y descentralización territorial para el reparto de competencias en poco menos de 30 años a escala nacional, local e intermedia, contrasta con la velocidad con que se presentan los cambios en terreno, según se explicó en el capítulo IV.

Sin embargo, aunque de manera tardía, la política pública de ordenamiento territorial se adapta a la velocidad de los cambios en las metrópolis colombianas, en este caso, de acuerdo a lo que ocurre entre Barranquilla y el corredor universitario con Puerto Colombia. Ello solo es posible en la medida que exista un tipo de acuerdo o arreglo no evidente.

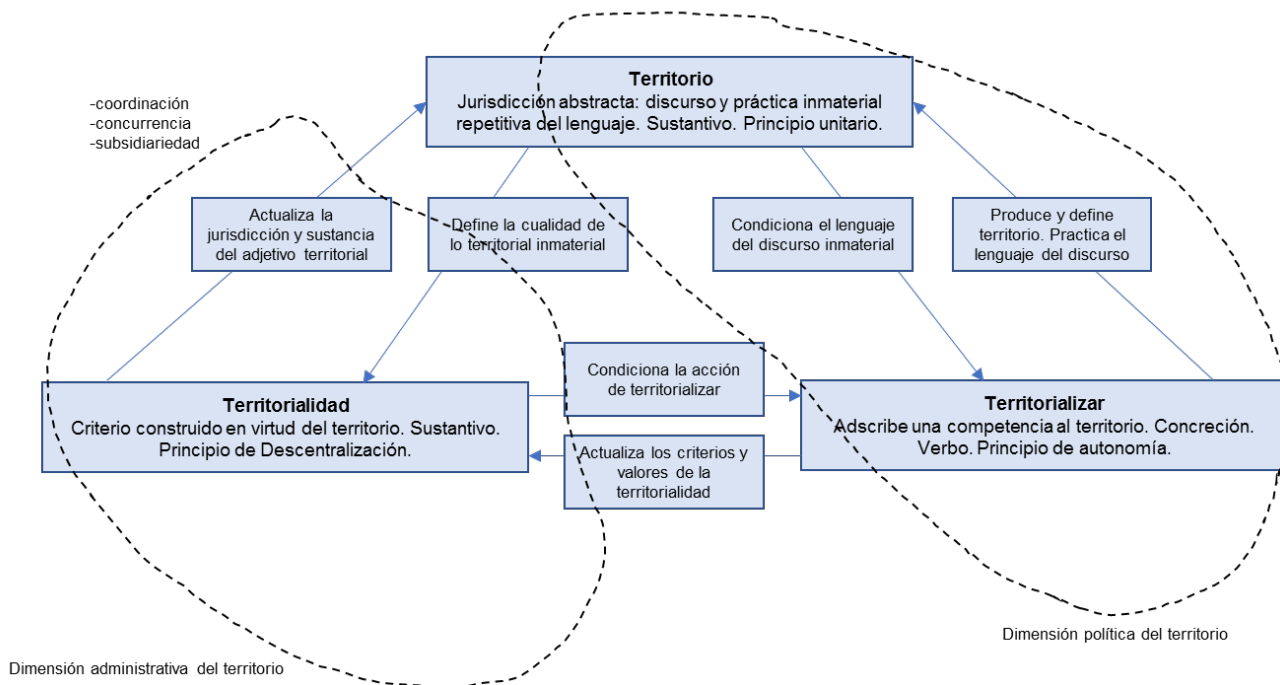
De igual manera, así como desde el discurso del ordenamiento territorial se ocultan la autonomía y la descentralización, surgen, notorias y potentes, otras narraciones conexas: ligada a las prácticas corporativistas, la competitividad —además del enconado argumento de la disputa por las inversiones productivas— ha trascendido como propiedad en la política pública de ordenamiento territorial, al introducir un lenguaje empresarial, de cuño autoritario, que le asigna la prioridad de cierto orden económico espacial al devenir de las prácticas mercantiles espoliadoras de la riqueza, y no creadora de esta.

Ahora bien, desde la perspectiva teórica, adscribir una competencia, a partir del sistema lenguaje territorial-normativa propuesto (figura 5.1), significa concretar el principio de autonomía en las entidades territoriales desde el discurso.

Territorializar es adscribir una competencia al territorio, como resultado de relaciones de poder, evidencia manifiesta de la dimensión política del territorio, que va más allá de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (figura 5.1).



**Figura 5.1. Sistema lenguaje territorial-normativa: transdeterminación entre territorio, territorialidad y territorializar**



**Figura 5.1. Sistema lenguaje territorial-normativa: transdeterminación entre territorio, territorialidad y territorializar**

Fuente: elaboración propia con base en Monnet (2013).

Por otra parte, en un intento por ilustrar este último acápite y expresar en un máximo nivel de abstracción su complejidad, los rasgos corporativistas indicados probablemente posibilitan la relación, en relativa armonía y coherencia, de la organización político-administrativa del territorio y la organización político-administrativa del Estado en el territorio, marco contrario a lo consagrado en el primer artículo de la Constitución de 1991: Estado social de derecho (figura 5.2).

La cuestión, resaltada en el capítulo II, sobre qué tanto inciden entre sí la organización político-administrativa del territorio y la organización político-administrativa del Estado en el territorio pasa a segundo plano. La evidencia descubierta en aquel apartado permite valorar lo poco que los procesos socioespaciales en terreno (capítulo IV) aportan para la activación en discurso de mayores niveles de autonomía y descentralización o, en la práctica concreta, competencia territorial plena de las entidades territoriales.

La organización político-administrativa del territorio y del Estado en el territorio existente implica, desde la escala temporal, un tiempo paralelo que, en el contexto del título I, artículo 1º de la Constitución Política de 1991, hace referencia a la centralización de una República unitaria; también posibilita la autonomía y la descentralización de las entidades territoriales que la conforman de manera democrática, participativa y pluralista (figura 5.2).

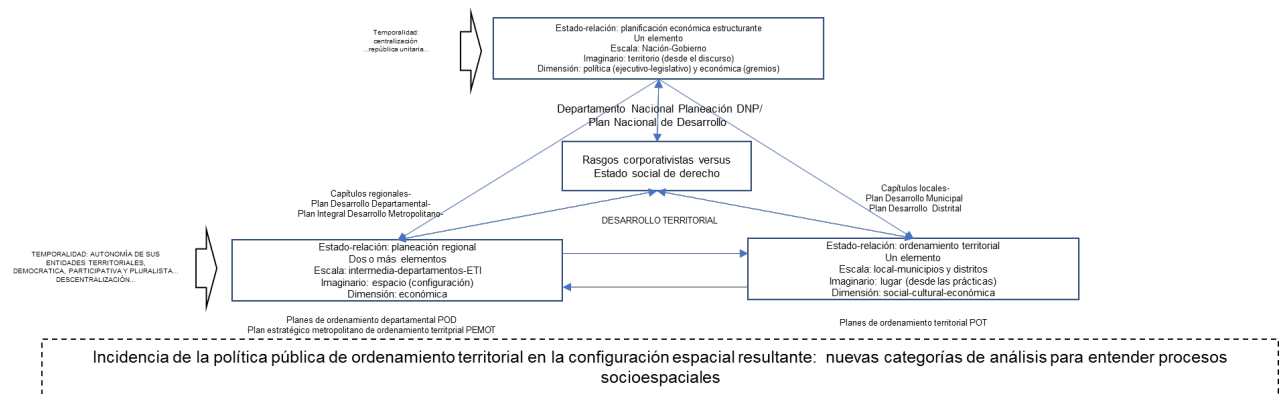
La planificación económica en el país, según teoriza Lafont (2008), es estructurante; su escala, la Nación; y su unidad de análisis, el imaginario territorio nacional, construido desde el discurso, a través, principalmente, de su dimensión económica y política (figura 5.2).

La planeación regional es su resultado posterior. Constituida por varios elementos, debido a su escala regional, su unidad de análisis es el espacio, especialmente configurado por la dimensión económica que lo permea a través de los planes nacionales de desarrollo elaborados por el DNP. Dentro de esta escala, se halla la intermedia, en la que el departamento funge de bisagra no solo política, sino administrativamente, como agente de la Nación. Los POD deberían, en la práctica, ser la suma de los POT (figura 5.2).

Finalmente, el ordenamiento territorial es constituido por un elemento —municipio o distrito—, su escala es local, y su unidad de análisis, el lugar, que se construye desde las prácticas, alrededor, principalmente, de las dimensiones sociocultural y económica (figura 5.2).

Los procesos socioespaciales como el corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia parecen no encuadrar en ninguno de los anteriores marcos. Como resultado, quizá se hace necesario reflexionar sobre nuevas categorías de análisis para entenderlos. Aunque la temporalidad descrita posibilitó la construcción de muchas de ellas a fin de entender e intervenir los procesos socioespaciales que iban ocurriendo, su generación no debe claudicar.

Avanzar en ello permitirá la construcción de nuevos territorios desde el discurso que, quizá, finalmente, se concreten en la práctica estatal. Incidir en la política pública de ordenamiento territorial es el propósito (ver mapa cognitivo consolidado 5.1, y figura 5.2).



**Figura 5.2. Organización político administrativa del territorio y organización político administrativa del estado en el territorio: rasgos corporativistas versus estado social de derecho**

Fuente: elaboración propia.

No olvidemos, en efecto, que, desde una visión política del territorio, este y el espacio (Foucault, 1970, 1980, 2008, citado por Haesbaert, 2013; Raffestin, 2013) estarán siempre vinculados con el poder, en tanto el lugar nos trasladará a las emociones y significaciones dadas a aquellos (Vergara, 2013). El alcance de esta investigación no incluyó profundizar en las dos últimas categorías (espacio y lugar) ligadas al territorio.

En resumen, se llama la atención sobre el hecho de que tanto la planificación económica nacional como el ordenamiento territorial local e intermedio tienen que ver con la organización político-administrativa del territorio. Ambos, sin embargo, según evidencia esta investigación, poco o nada incidieron para alcanzar transformaciones o cambios estructurales en la organización político-administrativa del Estado en el territorio, lo que, en sí, representa y da sentido al espíritu y razón de ser del ordenamiento territorial político-administrativo.

El poder unitario sigue sin repartirse en toda su capacidad competencial, autónoma y descentralista, hallándose detenido en los esquemas y figuras pretéritas que la división política y administrativa construyó desde la Constitución decimonónica de 1886. Ni las reformas realizadas durante 1936 y 1968, entre otras, ni el cambio completo que se dio con la apertura a una nueva Carta Política en 1991 lograron transformaciones estructurales. Ni siquiera la evidencia empírica del atraso histórico

y vergonzoso de nuestras regiones y el olvido a su suerte de territorios completos de la geografía nacional las han hecho posibles.

Desde lo urbano, como explicamos en el capítulo IV, los procesos socioespaciales de urbanización y metropolización tipo corredor universitario activaron las revisiones necesarias al PBOT para intervenirlos. Más allá de si procedía o no modificación excepcional, o revisión ordinaria o general, la realidad es que, por decisión del juez, también estas fueron rechazadas.

Ello constituye, en la práctica, otro poder de Estado (judicial) que participa del juego del ordenamiento territorial: en la revocatoria del Acuerdo 002 de 2017 de Puerto Colombia (p. 30), se estableció la vulneración de los “principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía”.

En esta investigación, no profundizamos en ese aspecto, sin embargo, en dicha demanda, no dejó de llamar la atención el papel desempeñado por la oficina jurídica del departamento del Atlántico en su papel de actor demandante del proceso de control de validez accionando al municipio de Puerto Colombia. En el documento precitado, el juez del caso expresa:

*Así mismo es necesario anotar que no se entiende el argumento del Secretario Jurídico [del departamento del Atlántico] de asignarle al Consejo Territorial de Planeación 3 meses y 9 días para haber rendido concepto, dado que el proyecto de modificación fue sometido a su consideración solo el 22 de febrero de 2017, primera reunión, siendo otorgado el concepto favorable el 24 de Febrero de 2017, en la segunda reunión, porque la administración consideró conveniente no tramitar el proyecto de modificación en los meses de Diciembre y Enero puesto que son épocas de vacaciones. (p. 28, resaltado en original)*

Es de anotar que, durante el mandato presidencial de Rafael Reyes, a principios del siglo XX, se ordenó el cierre del Congreso y la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. El departamento del Atlántico se creó en virtud de la Ley 17 de 1905 (sobre división territorial). En el artículo 8º de la ley se lee: “Créase el Departamento del Atlántico, formado por las Provincias de Sabanalarga y Barranquilla del Departamento de Bolívar, con los límites que actualmente tienen. Parágrafo. La capital de este Departamento será la ciudad de Barranquilla”.

El año siguiente, señalando el presidente de la República que aquella Asamblea Constituyente “no alcanzó a expedir la ley sobre división territorial de la República,

ni a disponer la manera de organizar y administrar los Departamentos y Municipios”, en uso de sus atribuciones, ordena el Decreto 4° de 1906. En su artículo 1°, puntos quinto y sexto, se faculta al Gobierno:

Quinto. Para variar la actual división territorial, hacer nuevas divisiones y organizar la administración departamental y municipal.

Sexto. Para determinar los requisitos necesarios sobre creación y expresión de municipios, y para segregar y agregar términos municipales conforme a la Constitución y las Leyes.

Borja señala que, en ese contexto, “se fijó que la ley podía alterar la división territorial formando el número de departamentos que juzgara conveniente para la administración pública” (1996, p. 47), resultando ello en la creación de 34 departamentos, 95 provincias, un distrito capital y un territorio intendencial.

Pasó así a constituirse el departamento de Barranquilla, con las provincias de Barranquilla y Sabanalarga.

Núñez *et al.* (2005) sostienen que la supresión del departamento del Atlántico y la organización del departamento de Barranquilla obedeció a otros motivos, más vinculados a la guerra y sus rentas para sostenerla:

La experiencia de las guerras civiles y la importancia de las rentas de Aduana en la formación del presupuesto nacional y, por ende, en la determinación de la capacidad del gasto militar sobre el cual se podía asegurar la sostenibilidad de los gobiernos, a partir de 1906, cambia el énfasis en la reflexión política sobre el territorio entre Barranquilla y Puerto Colombia. En este momento de la historia, la “*comunicación entre el río y el mar*” da paso a la necesidad de “*controlar el flujo de aduanas*”. Por eso la preocupación fundamental del gobierno central es dominar las vías de comunicación que estaban al servicio del comercio internacional [...] Este procedimiento por el cual la facultad de crear municipios se traslada de las Asambleas al ejecutivo, es típico de régimen autoritarios [sic] que en condiciones de inestabilidad de orden público construyen nuevas gobernabilidades. (p. 5, resaltado en original)

Años después, con la Ley 21 de 1910, se restableció el departamento del Atlántico, compuesto por los “Distritos que actualmente forman las Provincias de Barranquilla y Sabanalarga, por sus límites actuales” (artículo 1°). Posteriormente, la Asamblea del Atlántico, con la Ordenanza 30 de 1913, en uso de sus facultades legales, sobre los límites y división territorial del departamento, ordena en el artículo 3°:

La Provincia de Barranquilla se compondrá de los siguientes Municipios. El de Barranquilla, con las agregaciones de Juan Mina, Arroyo Bajo, Boca de Caña, Buena Vista, Arroyo de

León, Camacho, Campo Alegre, Siape, El Pajal, Jonové, Los Botones, La Mohana, La Piña, Matamaíz, Mequejo, Pelú y La Loma. El de Puerto Colombia con las agregaciones de Salgar y La Playa [...].

En conclusión, la creación del departamento del Atlántico, según Gouëset (1998, p. 76), “liberó a la ciudad [de Barranquilla] de la tutela administrativa de Cartagena”. Sobre el ordenamiento territorial político y el servicio administrativo, la Constitución de 1886 mostró variadas divisiones territoriales, todas según el devenir histórico y los cambios políticos que se sucedían y que, sin embargo, como hemos resaltado, continúan aún vigentes como rasgo característico del ordenamiento territorial político-administrativo contemporáneo.

### **Reflexiones preliminares**

El recorrido realizado en este capítulo permite valorar la forma en que el Estado colombiano ordena institucionalmente el reparto y el ejercicio del poder. Un primer rasgo, desde el punto de vista político-administrativo del ordenamiento territorial contemporáneo, es la asincronía temporal en relación con las competencias asignadas a las entidades territoriales.

Por esta razón, la autonomía local e intermedia y las directrices de nivel superior se traslapan y yuxtaponen, impidiendo distinguir con exactitud los límites de los determinantes nacionales y los márgenes de la autonomía local. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad resultan insuficientes ante esa realidad. Por otra parte, existen variados enfoques del ordenamiento territorial que es necesario abordar, más allá de lo político-administrativo (Gómez, 2008; Massiris, 2002). Economistas y urbanistas, así como sectores sociales, ruralistas y conservacionistas han experimentado prácticas concretas en la historia de Colombia.

Con ellos se originaron abordajes conceptuales, teóricos y metodológicos distintos, que produjeron un todo complejo que se puede clasificar en tres grandes grupos: aquellos que afrontan el ordenamiento territorial desde un orden conceptual, quienes parten de lo normativo-legislativo y, finalmente, quienes lo entienden como instrumento o dispositivo para la acción.

Aquel ordenamiento territorial que se produce desde el lenguaje del discurso jurídico no ha sido objeto habitual de estudio desde el plano académico ni lo es para el

tomador de decisiones administrativas. Lo importante, sin embargo, es entenderlo como un todo complejo y sistémico, conformado por diversas partes que, no obstante, en la práctica material concreta no necesariamente funcionan como sistema.

El proceso de urbanización, la aparición de regiones metropolitanas y la fase de metropolización actual en algunas metrópolis del país son particularidades distintivas del ordenamiento territorial contemporáneo, que se manifiesta en un profundo desequilibrio espacial en terreno (Alfonso, 2014).

La costa Caribe o región Atlántica no escapa a esos fenómenos y, en su interior, el Área Metropolitana de Barranquilla se constituye en centro de poder, que destaca sobre una periferia más débil. Es, a escala intermedia, el fiel reflejo de la segregación socioespacial regional, producto de una fragmentación histórica y de la localización, parcial y a conveniencia, de infraestructuras de movilidad e interacción, que han producido varios tipos de territorio (Farelo, 2012; 2019), entre los cuales destaca el proceso socioespacial del corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia.

Ahora bien, desde el poder ejecutivo, el ejercicio de gobierno posibilitó construir una narrativa sobre ordenamiento territorial marcada por la institucionalización del proceso de planificación económica desde finales de los años cincuenta, que, desde entonces, delineó todos los planes nacionales de desarrollo por venir (Restrepo, 2011).

Desde finales de los sesenta, a partir del discurso institucional nacional y académico, se produjo, con carácter técnico, imaginario y —en algunas ocasiones— arbitrario, toda una invención y categorización de territorios y espacios regionales y locales que, en consecuencia, debían ser ordenados desde la escala nacional.

Surgieron distintas regionalizaciones, diseñadas —con las más sofisticadas técnicas y herramientas científicas— por el DNP y que suscitaron el descontento de movimientos políticos y sociales, regionales y provinciales (Borja, 1996).

Entre tanto, paralelo a esos procesos, el Estado colombiano también se iba formando, y se estructuraba como resultado de relaciones quizá más dinámicas en la dimensión administrativa y económica, manteniendo el *statu quo* en su

organización político-administrativa. El capital privado, a través de los grandes grupos financieros, impuso desde los años setenta las reglas de operación estatal (Restrepo, 2011).

Por consiguiente, el Estado planificador y estructuralista, que funcionó hasta los años setenta, dio paso a otro tipo de relaciones y procesos complejos, que lo fueron disminuyendo, con la irrupción de otros tipos de poderes, a partir de los ochenta (Velásquez, 2009; Revéiz, 2016).

Lamentablemente, el desarrollo como imaginario en la política pública de planificación nacional no se ha dado: ni reforma agraria, ni ordenamiento territorial, ni descentralización administrativa, ni reformas a la justicia... (Rojas, 2011).

Por ejemplo, desde la puesta en marcha, a mediados de los noventa, de los primeros planes de ordenamiento y desarrollo local e intermedio, las principales dificultades afloraron: los límites, responsabilidades y competencias entre los diferentes niveles de gobierno y las entidades territoriales no eran claros, y, desde la perspectiva nacional, el proceso de descentralización se planteaba como problema.

Desde el nivel nacional, construir imaginarios como estrategia generó resultados en algunas circunstancias. Ligar de manera directa competitividad y ordenamiento territorial es ejemplo de ello. Todo el ámbito local e intermedio se adscribió a esa dinámica e, incluso, la potenció desde el discurso en sus dispositivos particulares. Esa ligazón representa rasgos de carácter corporativista. Organizar el territorio a partir de las lógicas de inversión del capital, adapta y no contradice, organización político administrativa del territorio y del Estado en el territorio. No obstante, su aplicación sugiere sustituir y desconocer en la práctica la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto a sus propias políticas de desarrollo y ordenamiento territorial.

Objetivar y cosificar desde la Nación a las entidades territoriales como figura comercial para establecer relaciones económicas con tinte clientelista vía contrato-plan es una forma de desvirtuar la esencia de aquellas. Además, sustituirlas por otros organismos estatales, a modo de un neocorporativismo de Estado (Audelo, 2005; Lanzaro, 1998; Schmitter, 1985, 1998, 1999), resalta el carácter centralista



del ordenamiento territorial contemporáneo del país: es unitario y, además, relega los principios de autonomía y descentralización.

La asociación de intereses corporativos entre el ejecutivo y el legislativo así lo permite. Se trata del problema y la complejidad centrales del ordenamiento territorial contemporáneo en el país: intereses sectoriales y de clases privilegiadas que representan y constituyen, en sí, el mismo Estado.

La autonomía del Estado se desvirtúa. La comunidad de intereses entre empresarios, congresistas, ministros y directores de institutos nacionales y descentralizados así lo evidencia.

Finalmente, la producción de subjetividades a través del discurso es quizá la característica más determinante del ordenamiento territorial contemporáneo en el país. En el ámbito jurídico nacional, autonomía, descentralización y competencia, tipologías fundamentales para establecer el ordenamiento territorial, se opacan y ocultan, y, en la escala local e intermedia, se anulan por completo.

La noción de territorio es usada de manera estratégica en la construcción del aparato legal y jurisprudencial colombiano, de modo que se desvirtúa el sentido de su polisemia, causando confusión, aunque produciendo resultados normativos ajustados a las aspiraciones particulares.

En el mismo sentido, la multiplicidad de conceptos-dupla en relación con lo territorial en la escala nacional escapa a cualquier lógica de variedad. Sucede que al examinar la autonomía territorial, la descentralización territorial y la competencia territorial de manera directa, como colocación o coaparición en el discurso, poquísimos rastros se hallan.

Como señalamos anteriormente, la lentitud, la pereza o la desidia para normatizar, en el legislativo y el ejecutivo, sobre los principios constitucionales de autonomía y descentralización territorial para el reparto de competencias durante poco menos de treinta años en escala nacional, local e intermedia, contrasta y evidencia su rezago frente a la velocidad con que se presentan los cambios en el terreno.

Sin embargo, aunque de manera tardía, la política pública de ordenamiento territorial se adapta a la velocidad de los cambios en las metrópolis colombianas.

Ello solo es posible en la medida que exista un tipo de acuerdo o arreglo no evidente, característica fundamental del poder, según Raffestin (2011).

En efecto, mientras desde el discurso del ordenamiento territorial la autonomía y la descentralización son ocultadas, surgen, entre tanto, notorias y potentes, otras narraciones conexas: ligada a las prácticas corporativistas, la competitividad opera a sus anchas.

Por último, se señala una evidencia fáctica: tanto la planificación económica nacional como el ordenamiento territorial local e intermedio tienen que ver con la organización político-administrativa del territorio. Ambos, sin embargo, poco o nada incidieron para alcanzar las transformaciones o los cambios estructurales en la organización político-administrativa del Estado en el territorio, y tampoco lo hicieron en el lenguaje del discurso.

## **EPÍLOGO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES. LÍNEAS ULTERIORES DE INVESTIGACIÓN**

### **1. Conclusiones y recomendaciones finales**

Los objetivos formulados en esta investigación y los hallazgos fácticos realizados en cumplimiento de cada uno de ellos testimonian la contribución de este trabajo a los estudios cuyo objeto es el territorio.

Los elementos teóricos, conceptuales y metodológicos aplicados resultaron indicados para resolver la pregunta problema, a saber: ¿cuál fue el papel de la política pública de ordenamiento territorial en la génesis del corredor universitario Barranquilla-Puerto Colombia como proceso socioespacial entre 1990 y 2016? También corroboraron, por ese camino, la hipótesis de partida sugerida: que la política citada es subsecuente a las prácticas de Estado corporativista en Colombia, cuyo discurso se materializó en concreto a través del proceso socioespacial producido en el corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia, en el marco de las metrópolis formadas en el país

Con el primer objetivo específico, se descubrió la política pública de ordenamiento territorial por medio del análisis crítico del discurso y la interpretación hermenéutica. Se identificó la territorialidad profunda en la norma jurídica que la desarrolla, en relación con las entidades territoriales municipio, distrito y departamento, y la figura administrativa Área Metropolitana, a propósito de una temporalidad definida en el contexto nacional.

A continuación, utilizando igual herramienta metodológica, mediante distintos dispositivos a escala local e intermedia, en el espacio abstracto del lenguaje y el mismo tiempo acotado, se contrastó en campo la manera en que se incorporó y objetivó la política pública de ordenamiento territorial por parte de sus autores-actores, entendiéndose así la relación discursiva de la territorialidad en la construcción de territorio a ese nivel.

Se explicó después el ensamble en terreno de la territorialidad emanada de las directrices nacionales con aquella surgida del discurso local e intermedio, concibiendo una cartografía sugerente que modela temporización y espacialización

del poder en la construcción de territorio, a propósito del proceso socioespacial de urbanización y posterior metropolización que les dio lugar.

Los anteriores objetivos específicos fueron significativos para valorar la territorialidad de la política pública de ordenamiento territorial y resolver el objetivo general. El ordenamiento territorial se acciona en el espacio físico, espacio social-económico y en el espacio del lenguaje. Desde esa perspectiva, se identificaron los arreglos y prácticas corporativistas que le subyacen, por lo que su caracterización y tipificación permitió comprobar la hipótesis enunciada.

No es este un trabajo de evaluación de política pública de ordenamiento territorial. Es una investigación sobre su territorialidad y territorialización. El acercamiento inicial a distintas leyes no obedeció a ese primer criterio. Antes, por el contrario, partió de la Constitución Política de 1991, reconociendo la génesis de la noción de territorio en la Carta Magna, y, a partir de su rastreo temporal en el desarrollo legislativo, acopió un conjunto de leyes cuya característica principal era esa: el reconocimiento implícito de la noción de territorio.

Ese camino limitó la muestra a una serie de leyes, no solo posteriores a la aprobación de la Constitución, sino anteriores a ella, algunas vigentes aún. También implicó el rastreo de la noción de territorio desde el origen mismo del vocablo.

Etimológicamente, la raíz y sufijo *territor* vincula territorio, territorialidad y territorialización. Como categoría gramatical, las tres palabras son sustantivo, la primera es masculina, en tanto la segunda y tercera, femeninas. La territorialización es la acción y efecto de territorializar, y territorializar es un verbo transitivo que significa adscribir una competencia a determinado territorio. No obstante, el territorio es un sustantivo imán que atrae palabras que también lo transforman en verbo.

Como cualquier concepto, el territorio no se puede dissociar de su relación discursiva e interpretativa, ni de la diada o dupla que conforma de manera temporal. Siempre posee una naturaleza política, producto de relaciones asimétricas de poder geosociohistóricas entre sujetos-autores (Haesbaert, 2014). La regularidad y los lapsos en su uso no solo son un acto del lenguaje, sino una postura política (Nates, 2011).

El territorio cobra sentido cuando actúa en conjunto y forma colocaciones o coapariciones. Como todo en el lenguaje (Grijelmo, 2017), el territorio es relación. Al combinarse verbo y nombre o nombre y adjetivo, forma derivados semánticos caracterizando la lengua en determinados momentos históricos, significando composicional, es decir, como elemento combinado.

Desde el instante en que se nombra así, constituye una pluralidad de concepciones y representaciones, generando conflicto y contradicción (Beuf y Rincón, 2017). Producir territorio es provocar reclamación y evidenciar relaciones de poder (Raffestin, 2011), que se reproducen como escenario, proceso y producto (Sosa, 2012).

El territorio en colocación, coaparición o dupla es, en el caso que nos ocupó: nacional, departamental, metropolitano, distrital y municipal. Se juzga así con criterio y valor políticos (Arendt, 2016), evidenciado, principalmente, su capacidad para ejercer competencia (Monnet, 2013) en una determinada circunscripción político-administrativa (Giménez, 2000).

Descubrir territorio en la política pública de ordenamiento territorial contemporánea en nuestro país pasa, obligatoriamente, por identificar competencias y sus repartos, las cuales son la materialización de la acción estatal, y la causa de conflictos competenciales entre lo nacional central y la descentralización de las entidades territoriales en desarrollo de su autonomía (Saxtaella, 2018).

Es territorio construido desde el discurso y que se agota y altera en el espacio y el tiempo, debido a la acción social y política (Harvey, 1990).

En ese proceso temporal, se desterritorializa y reterritorializa cediendo y ganando valor (Haesbaert, 2013), no solo en espacio físico y espacio social-económico, sino en el espacio del lenguaje, descubriendo en toda su complejidad la dimensión relacional del poder para construir territorio y apropiárselo (Sosa, 2012).

En el discurso jurídico nacional entre 1986 y 2020, según metodología aplicada, el territorio se reconoció, representó y redistribuyó (Fraser, 2008) de 43 formas distintas. 34 leyes en aproximadamente trescientos setentaicuatro artículos lo testimonian así. Su rastreo temporal descubrió más leyes que lo evidencian y otras que lo ocultan: pese a su clara connotación a él, no resultó visible.

Su noción se usó, entonces, de manera estratégica en la construcción del aparato legal y jurisprudencial colombiano. Ello escapa al sentido de su polisemia, causa confusión y produce resultados normativos ajustados a las aspiraciones particulares.

Entre 1991 y 2000, el territorio nacional fue, de manera coetánea, escenario para promover derechos de circulación y prohibiciones (poder de control); espacio para el reconocimiento de movimientos políticos y grupos ciudadanos (poder político); contexto de competencia del Fiscal General y sus delegados (poder judicial); y marco para que el Ministerio de Medio Ambiente, sus institutos de investigación y corporaciones autónomas regionales, en uso de sus competencias, y actuando en sistema, lo regularan, establecieran, clasificaran, zonificaran, planificaran, ordenaran, encargaran, levantarán, formaran, administraran, autorizaran y manejaran (poder ejecutivo y legislativo).

A continuación, entre 2001 y 2010, el territorio nacional y el centralismo operaron incuestionablemente en el discurso: a partir de ellos se determinaron tipologías, se distribuyeron recursos y se direccionaron el sector salud y el sistema general de seguridad social. Finalmente, entre 2011 y 2020, territorio nacional fue espacio para establecer condiciones de convivencia y seguridad, reiterándose el control policial sobre comportamientos contrarios y sobre insumos para actividades mineras, control establecido por el Gobierno nacional.

Resumiendo, el territorio nacional fluctuó desde el discurso, lo temporal y lo normativo, como espacio de derechos y prohibiciones; escenario de reconocimientos; lugar para ejercer una competencia, determinar y asegurar la finalidad social del Estado; y también como espacio para regular, establecer, encargar, levantar, formar, administrar, autorizar y manejar todo lo concerniente al medio ambiente y los recursos naturales.

A partir del territorio nacional, se posibilitó la reactivación empresarial y la reestructuración de entidades territoriales, así como la definición de categorías jurídicas, controles y prevalencias que, incluso, lo sobreponen desde el punto de vista escalar (espacio público) y de necesidades individuales a colectivas.

Por su parte, el territorio municipal y el territorio distrital se reconocieron de distinta manera en la muestra acopiada. En principio, entre 1991 y 2000, el primero es susceptible de ser segregado y agregado. Mientras el segundo se divide en localidades, el primero lo hace en comunas y corregimientos, aunque todos pueden constituir juntas administradoras locales. El primero, por medio de personería municipal, es esfera de cooperación en desarrollo de políticas emanadas de la Procuraduría Nacional y la Defensoría del Pueblo.

Ambos territorios no fueron reconocidos de manera plena entre 1991 y 2000, cuando se erigió Barranquilla en distrito especial; tampoco, a propósito del Sistema Nacional Ambiental, ni al tratarse el régimen de servicios públicos, ni en cuanto a la norma orgánica del Plan de Desarrollo, ni al relacionarse las zonas de frontera; de ningún modo, al tenor de la organización y funcionamiento de entidades del orden nacional, ni en el marco de la reactivación empresarial y reestructuración de entes territoriales; tampoco cuando se trató la modernización y organización de municipios, ni alrededor del régimen departamental.

La acción urbanística (clasificación del suelo, valoración de plusvalía), la participación democrática y la concertación de diferentes sectores económicos y sociales para ordenarlo tienen incidencia tanto en el territorio municipal como en el territorio distrital. En el primero, se pueden implementar instrumentos y mecanismos de ordenamiento emanados de la política nacional urbana del Plan Nacional de Desarrollo, determinados por el Gobierno nacional en su papel planificador, coordinador y promotor.

Entre 2001 y 2010, el territorio municipal se referenció en una única ley, a propósito de la vigencia y revisión del POT, en tanto el territorio distrital no se evidenció en ninguno de los dispositivos, según muestra la normativa acopiada.

No se reconocieron los territorios municipal y distrital cuando se legisló sobre recursos y competencias en educación y salud; tampoco alrededor de normas orgánicas sobre presupuestos y transparencia fiscal; ninguna vez en el marco de la modificación, modernización, organización y funcionamiento de municipios, régimen departamental y fortalecimiento de la descentralización; y nunca en desarrollo de

los artículos constitucionales 356 y 357 sobre distribución de recursos y competencias y sistema general de participaciones.

Finalmente, entre 2011 y 2020, el territorio municipal se vuelve a reconocer al poner de presente los requisitos para la creación de municipios en contexto de segregaciones o agregaciones, y el territorio distrital retoma protagonismo a la luz de normas orgánicas de ordenamiento territorial y competencias. En el marco de estas, dichos criterios normativos presentan un orden secuencial: Nación, departamento, distritos especiales y municipio; disposición distinta a la contenida en la Constitución de 1991: municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado para llevar a cabo la prestación de servicios públicos, su esencia relacional.

Durante la última década, ambos territorios se ignoraron a propósito del examen periódico de límites a entidades territoriales y la publicación del mapa oficial de la República. Ni al tratar régimen de área metropolitana, Código Nacional de Policía y normas catastrales e impuestos a propiedad raíz, se nombraron.

Por otra parte, la condición de distrito especial estableció diferencias para el estímulo al desarrollo de actividades turísticas, bienes del patrimonio cultural y régimen fiscal. Sin embargo, es el Gobierno nacional quien tiene competencia para extender beneficios fiscales y, además, a través de la figura de concertación de políticas con autoridades nacionales, acordar decisiones con aquellas distritales sobre bienes que forman parte del patrimonio cultural de la Nación.

En resumen, territorio municipal y territorio distrital fluctuaron de manera dispar, durante el periodo definido en la muestra normativa acopiada; fueron relevantes, no obstante, para la definición del concepto y el objeto de ordenamiento del territorio, al que, a propósito, le subyace determinante ambiental y metropolitano como normas de superior jerarquía en sus ámbitos de competencia.

En tanto que el territorio nacional, el territorio distrital y el territorio municipal obtuvieron reconocimiento normativo, el territorio departamental y el territorio metropolitano poco se referenciaron en la muestra construida con las 34 leyes acopiadas entre 1986 y 2020, según la metodología.



El primero no se mencionó en el régimen que lo amparó desde 1986, ni siquiera en su reforma parcial de 2000, en tanto que, al normatizar en 2011 sobre recursos y competencias para servicios de educación y salud, se reconoció plenamente como intermediario entre Nación y municipio (control y vigilancia ambiental) y como prestador de servicios.

El segundo, pese a su directo reconocimiento constitucional, nunca se registró originalmente en normas orgánicas del Área Metropolitana para 1994, y solo hasta 2013, al legislarse sobre el régimen de esa figura, se referenció a propósito de sus relaciones con municipios integrantes y otras entidades, y en el marco de sus competencias como autoridad ambiental y regulador de hechos metropolitanos. Ambos adquieren sentido en la medida que ejercen una competencia: intermediación, regulación y autoridad ambiental.

En síntesis, el proceso discursivo temporal que se acaba de describir constituyó y descubrió la primera ordenación de territorio a través del lenguaje, creando estructuras discursivas definitivas, en el sentido del *habitus* (Bourdieu, 2007 [1980]), pero también como espacio naturalizado, por medio de significaciones cotidianas (Harvey, 1990) que direccionaron la política pública por venir.

Ahora, si bien el ordenamiento territorial constituye colocación, coaparición o dupla compleja en estudios cuyo objeto es el territorio (Nates, 2019), para esta investigación resultó un desafío-problema atender la relación tripartita territorio, ordenamiento territorial, política pública de ordenamiento territorial.

En principio, si bien su análisis excedía el alcance del trabajo, la muestra acopiada entre 1986 y 2020 permitió descubrir otras duplas del adjetivo *territorial* que también conforman política pública: 116 formas distintas lo reconocieron a nivel nacional, hecho que, a la par de la noción territorio, escapa a cualquier lógica de variedad.

El ordenamiento territorial se reconoció entre 1991 y 2000 de manera plena, inicialmente, como colocación o coaparición en la Constitución de 1991. En la Carta Magna, título XI (de la Organización Territorial), se registró la LOOT como dispositivo que establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales: son distintos niveles territoriales y las ejercerán en el contexto de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En el marco de la LOOT, se facultó al Congreso para decretar la formación de nuevos departamentos. La conversión de región en entidad territorial deberá tener concepto previo de la COT de esa corporación legislativa, y someterse a referendo ciudadano.

La noción de ordenar territorio se reconoció por vez primera en la Constitución de 1991 en lo tocante a una ambigüedad léxica: al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde “ordenar el desarrollo de su territorio” (artículo 311). No es una cuestión menor. Se trata de la inmanencia entre desarrollo y ordenamiento. El constituyente se ocupó de dar reconocimiento a la noción de desarrollo por medio del título XII de la Carta (del régimen económico y de la hacienda pública).

De forma sesgada, brotando del desarrollo, el régimen económico y la hacienda pública central, surgió el ordenamiento territorial. Así, las orientaciones iniciales y el apoyo técnico para su elaboración provinieron de Gobierno nacional y del departamento.

Ahora bien, si el departamento deviene región, el municipio deviene provincia y Área Metropolitana. Según la Constitución de 1991 y la LOOT, el Área Metropolitana tiene un régimen administrativo y fiscal específico, pudiéndose convertir en distrito especial. El Gobierno nacional es quien delimitará las ETI, con sus representantes comunitarios y mediante concepto de la COT, en el marco de la LOOT.

A la luz del SINA, en materia de ordenamiento territorial para entidades territoriales local e intermedia, existen límites fijados por reglamentación y disposición superior normativa; también, en el marco de la modernización, la organización y el funcionamiento de municipios, estos deben formular y adoptar los POT, reglamentando los usos del suelo en áreas urbanas, de expansión y rurales.

Del mismo modo, elaborarán planes de desarrollo municipal concordantes con el plan departamental de desarrollo, y, cuando sea del caso, con los planes de vida en territorios y resguardos indígenas. El ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural deben estar en armonía con el plan nacional de desarrollo, en el contexto de las directrices orgánicas, incluidas las referentes al desarrollo urbano.

El Gobierno nacional es quien determinó los enfoques y métodos desarrollistas a los cuales, por concertación constitucional, debieron acogerse municipio y departamento. En la práctica, y en parte, los principios y la autonomía son desconocidos: la escala local e intermedia ordenan lo territorial, de acuerdo a lo que determinó el desarrollo a escala nacional. La ambigüedad léxica es interpretada y aplicada en extremo por la corporación legislativa y el poder ejecutivo de forma concertada, centralista y unitaria.

El municipio debe coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales (conurrencia) y los planes departamentales y metropolitanos (subsidiaridad). Más que competencia, son principios rectores señalados en la LOOT y la propia ley de distribución de recursos y competencias, aprobada con anterioridad a aquella.

Entre 1991 y 2000, la centralización del ordenamiento territorial se concretó también con la siguiente directriz constitucional: corresponde a las comisiones especiales del Congreso de la República, categorizar municipio y distrito, según distinto régimen de organización, gobierno y administración. Así mismo, por ley incumbe a las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial de Senado y Cámara, el seguimiento y control político.

Finalmente, este periodo de tiempo comprendió la aprobación de la Ley 388 de 1997 (Saxtaella, 2018), que se explayó en reconocer la colocación o coaparición ordenamiento territorial. 44 artículos la referencian de manera directa, no obstante, lo hacen a través de una lente reducida, básicamente urbana y limitada por determinantes que, arropados por el principio de armoniosa concurrencia entre Nación y entidad territorial, impusieron criterios de tipo ambiental desde instancias y autoridades administrativas y de planificación Nacional. De no existir concertación sobre este último tema, es el ministerio del medio ambiente el que decide, reafirmando el carácter centralista de ordenamiento.

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo y la política nacional urbana, el Gobierno nacional estableció directrices, orientaciones, objetivos, estrategias, parámetros y fuentes de financiación para desarrollar equilibrada y eficientemente los centros urbanos, constituyendo así un determinante de ordenamiento territorial.

Es de anotar que, en aquel entonces, el dispositivo de ordenamiento territorial se lideró desde el Ministerio de Desarrollo Económico (Rubiano, 2003).

El ordenamiento del territorio se fundamentó en los principios de función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular, y reparto equitativo de cargas y beneficios sobre la acción urbana. En consecuencia, por determinante de superior jerarquía (función ambiental) y escala nivel (interés general nacional), la autonomía municipal se concretó básicamente con el último principio, limitándola, quizá en exceso: función pública ligada a urbanismo y acción urbanística. Concertar la participación democrática es otro de sus distintivos.

Por lo tanto, el objeto del ordenamiento de los territorios municipal y distrital es complementar la planificación económica y social nacional con la dimensión territorial local, racionalizando intervenciones en el espacio físico a través del uso, ocupación y manejo del suelo, por medio de actuaciones urbanas integrales en el contexto de relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales demarcadas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, con la respectiva imposición de determinantes como normas de superior jerarquía a sus propios ámbitos de competencia en aspectos ambientales y hechos metropolitanos.

Estos últimos son “la manifestación legal” del proceso socio espacial de conurbación (Covilla, 2018, p. 100). La imbricación entre PD y POT se define en el programa de ejecución y armonía.

A continuación, alrededor de 2001 y 2010, la colocación o coaparición ordenamiento territorial se referenció básicamente en relación a la LDU. Ratificando su carácter centralista y reduccionista, se fijó que corresponde al poder ejecutivo, por medio del Gobierno nacional, reglamentar para los POT municipal y distrital los usos compatibles entre servicios de alto impacto, al tenor de las normas urbanísticas.

Por último, entre 2011 y 2020, el ordenamiento territorial se referenció en desarrollo del artículo constitucional 290, sobre examen periódico de límites a entidades territoriales y la competencia del Congreso de la República para fijarlos o modificarlos en regiones territoriales de orden departamental y distrito capital de Bogotá. De la misma forma, se mencionó en el contexto de las normas orgánicas de ordenamiento territorial (LOOT); las normas para modernizar la organización y

funcionamiento de municipios; el régimen de distritos especiales; el régimen de áreas metropolitanas; y, finalmente, el Código Nacional de Policía, donde se reconoce en ocho artículos.

La LOOT es, después de la LDU, el dispositivo que más veces mencionó la colocación o coaparición: 11 artículos. Por una parte, la ley dictó normas orgánicas de organización político-administrativa del territorio y, por otro, de organización político-administrativa del Estado en el territorio. De esta manera, complejizó el ordenamiento territorial.

A la luz del primer aspecto, lo definió como “instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales” (artículo 2). Al tenor del segundo, lo precisó como “proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible” (artículo 2). Lo primero está relacionado con la responsabilidad fiscal, y lo segundo es “tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio”.

El legislador debe aún desarrollar cada materia específica, al poner de presente el departamento, el municipio, las ETI y aquellas normas que “afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio” (artículo 2, párrafo nuevo).

Así, aunque por precepto constitucional el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (artículo 311), 20 años después de promulgada la Carta, según se desprende de la LOOT, no parece aún una entidad adecuada para la organización político-administrativa del Estado en el territorio. De hecho, la ley es tendiente a lograr descubrirla (artículo 2, párrafo nuevo).

La soberanía y la unidad nacional (Estado social de derecho, República unitaria), la autonomía (gestión de intereses de entidades territoriales) y la descentralización (distribución de competencias entre Nación y entidades territoriales), son los principios rectores relacionados con la organización político-administrativa del Estado en el territorio.

La integración, la regionalización, la sostenibilidad, la participación, la solidaridad y equidad territorial, la diversidad, la gradualidad y flexibilidad, la prospectiva, la paz y convivencia, la asociatividad, la responsabilidad y transparencia, la equidad social

y equilibrio territorial, la economía y buen gobierno, y la multietnicidad son principios rectores relacionados con la organización político-administrativa del territorio.

Fiel a su perfil centralista, para la mejor organización del Estado en el territorio, la COT es el organismo de carácter técnico asesor que en la materia evalúa, revisa y hace sugerencias al Gobierno nacional y a las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial de Senado y Cámara.

En igual sentido, los lineamientos generales para la organización político-administrativa del territorio son determinados por la misma COT. Ella establece además la integración y las funciones de las comisiones regionales de ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial se centraliza cuando trata de la organización político-administrativa del Estado en el territorio, y se descentraliza al abordar la organización-político administrativa del territorio.

La evidencia descubierta sugiere poca incidencia de la organización político-administrativa del territorio en la organización político-administrativa del Estado en el territorio. En el sentido inverso la situación es la misma. La entidad territorial departamento es muestra de ello: es funcional para la organización político-administrativa del Estado en el territorio, y detenida en el tiempo para la organización político-administrativa del territorio. Ello explica un régimen que lo ampara y sostiene desde la Constitución de 1886.

El Área Metropolitana, por su parte, es funcional para la organización político-administrativa del territorio, mas no así para la organización político-administrativa del Estado en el territorio. Covilla (2018, p. 95) sugiere que, en la escala local e intermedia, en cuanto a las “administraciones públicas con repercusión territorial, que incluiría entes territoriales y no territoriales, el Área Metropolitana estaría por encima de los municipios y por debajo de los departamentos [...] [y estos] no pueden ser miembros de las áreas metropolitanas”. Según la LOOT, el Área Metropolitana estaría por debajo del distrito, en tanto podría llegar a transformarse en él.

La anterior secuencia descubrió un diálogo normativo temporal entre décadas y ausencias notorias de la colocación o coaparición. Antes de 1991, no se registra ni representa en ninguna de las leyes acopiadas según metodología. Entre 1991 y

2000, el ordenamiento territorial se blindó jurídicamente, interpretando el legislador y el ejecutivo preceptos constitucionales sesgados hacia el nivel central: lo ambiental como primer eslabón determinante, escenario para reparto de competencias entre Nación y entidad territorial, a través del sistema jerárquico de fuente, dio prelación al Estado unitario.

Desde entonces, la organización territorial en Colombia incidió en las atribuciones y en el ejercicio de competencias en materia de ordenamiento territorial, por lo que el modelo de Estado colombiano (o su inexistencia) centraliza el ordenamiento territorial y descentraliza la organización territorial (Perdomo, 2018).

El municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, se fortaleció constitucionalmente (artículo 311). Sin embargo, el legislador, en desarrollo e interpretación, lo debilitó en autonomía y descentralización territorial. De hecho, junto al ejecutivo, condicionó de tal manera su existencia, que lo simplificó y aguantó (Robledo, 2018): ya no se produce y su homogeneización le caracteriza (Sennett, 2012).

Desde el lenguaje normativo, la entidad territorial no ordena territorio; interpreta una serie de competencias para su organización espacial político-administrativa impuesta desde el nivel central nacional: esa escala fija instrumentos, define categorías, procedimientos, vigencias y órganos responsables, y, aunque no concreta sobre el quién, para qué y con qué instrumentos, al precisar el cómo, siempre lo determina (Saxtaella, 2018).

La subjetividad y ambigüedad (Franzé, 2013) discursiva nacional abarrotada de expresiones lo normativo: armonización, adecuada, eficiente, armonía, equitativo, racional, armoniosa, conveniente, equilibrado, gradual, flexible, etcétera; no permite limitar y definir con claridad competencias entre Nación y entidad territorial. Así, se encubren en ritmo y tiempo (Nates, 2011) otras colocaciones o coapariciones fundamentales: autonomía territorial y descentralización territorial no existen.

El *habitus* (Bourdieu, 2007 [1980]), en su uso, asoció ordenamiento territorial a una cuestión urbana, dejando de lado la triple caracterización de la organización territorial prevista en la Constitución de 1991: República unitaria, descentralización y autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia, las limitaciones

recíprocas se diluyen, de tal manera que en el legislativo y el ejecutivo nacional se interpretó que los intereses de nivel central determinan los de nivel local (Robledo, 2018).

Por último, en cumplimiento del primer objetivo específico, se descubrió que el territorio, en el discurso de política pública de ordenamiento territorial, es plenamente territorio cuando deviene entidad territorial, y es territorial cuando se le adscribe competencia y se le concreta con una acción que lo territorializa y vuelve verbo.

Al acomodar en un mismo espacio aquello que compete a la Nación y la entidad territorial, el territorio se rehace entre directrices nacionales de ordenamiento territorial superior y autonomía local en la organización político-administrativa: traslape, por lo general asincrónico o contrapuesto, de competencia de nivel central en escala descentralizada.

Así, se refunde (cuarenta y tres formas diferentes), transita hacia atrás (municipal o distrital) y adelante (nacional), de un lado (metropolitano) a otro (departamental), repoblándose de sentido o alejándose de él y volviendo sobre sí.

El territorio se hace entonces territorio desde el discurso y la interpretación, y no necesariamente en una secuencia lineal. No es territorio y luego objeto de discurso e interpretaciones, ni objeto de discurso e interpretaciones y luego territorio. El lenguaje permitió abordar la complejidad de la cuestión, porque el territorio es también lenguaje.

En la política pública de ordenamiento territorial, el territorio es jurisdicción abstracta, sustancia, nombre, sustantivo o algo inmaterial. A través del discurso y la práctica repetitiva del lenguaje, el territorio define la cualidad de lo territorial. Así, la territorialidad, que también es sustantivo, es un criterio construido en virtud del territorio, actualizando la jurisdicción y sustancia de aquel, pero también condicionando la acción de territorializar.

Así, al territorializar, se actualizan criterios y valores que dan sentido a la territorialidad, en un bucle de transdeterminación entre territorio, territorialidad y territorializar, por medio de un sistema lenguaje territorial-normativa.



Descubrir el territorio desde el lenguaje normativo para establecer su ordenamiento implicó, en esta investigación, ir más allá de la enumeración de las partes simples que lo componen; fue revelar nexos esenciales que forman palabras, entretejido que es más que la suma simple de sus partes; comportó entender el todo, no solo por la suma de sus partes, sino entenderlo por el todo y más, es decir, lo complejo en su complejidad.

A continuación, en desarrollo del segundo objetivo específico, se contrastó en escala local e intermedia la manera en que se objetivaron territorio, ordenamiento y política pública de ordenamiento territorial. Con 28 dispositivos-planes, la territorialidad emanada en campo (Bourdieu, 2000) mostró particularidades, no obstante, estaba marcada completamente por los derroteros que el nivel nacional trazó.

El ordenamiento territorial en nuestro país es parte del juego político, y es un problema que, desde el campo político, implica otras valoraciones distintas a la de ciudadanía y sus problemas reales (Hernández, [2001] 2013). El campo político no es evidente, y de él hace parte y emerge la política pública de ordenamiento territorial, y lo es tanto por lo que plantea explícitamente como por lo que oculta o encubre.

Los límites del campo político son aquellos que producen efecto en él. De ciento 116 formas distintas, en la política pública de ordenamiento lo que deviene territorial es también límite del campo. En relación con el modelo territorial de Estado (o su inexistencia) y los principios de autonomía, descentralización y unitario, el campo político construyó interpretaciones constitucionales sesgadas hacia el centralismo (Robledo, 2018) que incidieron en el imaginario local e intermedio.

La oposición Estado unitario y autonomía de entidad territorial, fundamental para definir el ordenamiento territorial político-administrativo en el país, halló en la descentralización el principio ideal para dilatar y aplazar indefinidamente decisiones relacionadas con reconfiguraciones del poder. La clase política utilizó el Estado como instrumento, dominando el ordenamiento territorial a través de la política pública (Miliband, 1998 [1969], citado en Míguez, 2010).

La complicidad, la connivencia no evidente pero esencial entre los contenidos de leyes aprobadas y los intereses de actores políticos participantes en su elaboración, así como las ideas y las territorialidades que circulan en campo, delinean la organización político-administrativa del territorio, del Estado en el territorio y del ordenamiento territorial.

El discurso de la política pública de ordenamiento territorial central, mediado por determinantes ambientales, de desarrollo y cultural-patrimoniales, determinó el ordenamiento local e intermedio. A su vez, poco o nada, desde lo local e intermedio, determinó lo central (Massey, 2004).

En principio, una variopinta gama de colocaciones o coapariciones de territorio se registró en la muestra organizada a nivel local e intermedio: alrededor de 66 formas distintas lo registraron como sujeto y objeto. El adjetivo territorial se reconoció en poco más de 212 maneras distintas. Se trata del primer rasgo de imitación del discurso central, lo cual crea confusión y desvía la atención de lo esencial.

Entre 1991 y 2000, ningún dispositivo acopiado referenció la autonomía territorial ni la descentralización territorial. Los planes de desarrollo y ordenamiento gravitaron en exclusiva sobre los propios ámbitos de aplicación espacial. El territorio, a propósito de nuestro interés investigativo en colocación o coaparición, se refundió. A la luz del POT del año 2000 para Barranquilla, los territorios municipal, distrital y metropolitano se reconocieron, no así el territorio departamental.

Conceptualmente, el POT se entendió en clave urbana, centrándose en la ciudad. La expansión de Barranquilla fue considerada espontánea, sin planificación ni coordinación entre autoridades, y la figura del Área Metropolitana, limitada: la competencia y la autonomía de los alcaldes municipales impedían su efectiva intervención, si bien la escala metropolitana se proponía como punto de partida para el análisis, vinculando estructuras viales y ecológicas. El territorio se entendía como sinónimo de suelo, área, tierra, terreno, espacio, sector.

Después, entre 2001 y 2010, la globalización, la competitividad y el territorio se fusionaron. La política pública de ordenamiento territorial se objetivó desde los discursos local e intermedio, registrando de manera plena los territorios municipal, distrital, metropolitano y departamental. Los POT fueron el instrumento que los

aglutinó. En tanto Puerto Colombia los adoptó por acuerdo, Barranquilla lo hizo por decreto.

De esta forma, las perspectivas social y ambiental se tocaron, no obstante, la dimensión económica fue preponderante en el discurso, vinculada a una estructura funcional y de servicios. Evidenció este periodo el interés por enlazar el sector privado en su operación, tanto a nivel de ciudad como a escala metropolitana, temprana muestra de rasgo corporativo. Por ejemplo, en el marco de la globalización y los tratados de libre comercio, desde Barranquilla la política de uso del suelo fue pensada para adaptarse a esa dinámica.

El plan de desarrollo ligó la competitividad en todos los niveles. Los territorios municipal, distrital, metropolitano y departamental, dado que gravitaron en torno al POT, se movieron en torno a este paradigma. La visión prospectiva del Área Metropolitana de Barranquilla consistía en implantar el territorio más competitivo de Colombia. Evitar la conurbación, fomentando nuevas centralidades distintas al núcleo metropolitano de Barranquilla, era la estrategia.

Desde la esfera metropolitana, se entendía el ordenamiento territorial como política de Estado e instrumento de planificación para una apropiada organización político-administrativa de la Nación, definición alineada con lo preceptuado a nivel nacional. En 2008, Puerto Colombia ya no entendía su conurbación con Barranquilla como problema. Lo importante para la entidad territorial era reconocer la identidad de la población porteña.

Un documento referenciado desde departamento del Atlántico en su PD 2004-2007 fue relevante para esta investigación doctoral. El PROA surgió como único dispositivo que planteó la cuestión de la organización del Estado, la sociedad y el territorio desde la escala intermedia. De ahí que la integración y la autonomía regional merecieron capítulo aparte en el Plan de Desarrollo, llamando la atención sobre la región administrativa y de planificación (RAP) o, quizá, una región como entidad territorial: algo sin duda meritorio.

Ilpes-Cepal (Silva y Cuervo, 2003), el Instituto para El Desarrollo Empresarial (de Lausanne, Suiza), la Escuela de Administración de Negocios de la Universidad de

Harvard, y el DNP (Montenegro, 2003) fueron los referentes conceptuales a través de los cuales se abordaron los temas de competitividad y territorio.

El periodo 2001-2010 evidenció una política pública de ordenamiento territorial que, a través de determinantes de desarrollo y ordenamiento, fijó el discurso local e intermedio. Desde allí, por el contrario, no se produjo el mismo efecto a escala nacional. En este nivel, durante el periodo de tiempo acotado, en el lenguaje normativo nunca existieron la autonomía territorial y la descentralización territorial. Ahora, en la década que transcurre, la identidad y el territorio se alinearon de acuerdo con la muestra acopiada. La disputa de las entidades territoriales con los intereses comunes por localización de inversiones en su territorio fue resultado del discurso nacional y mundial, que permeo toda la escala territorial: competitividad es competir entre sí, instaurando un lenguaje de cuño empresarial, en el que los territorios municipal, distrital, metropolitano o departamental deben ser funcionales, planificados, controlados, e incluso, constituidos en *marca*. La identidad, así, queda en riesgo de desaparecer.

Si bien la identidad territorial fue el recurso al que se acudió y la memoria, el fundamento para reconocerse como territorio, el discurso imperante floreció y siguió fortaleciéndose. El primer plan de ordenamiento territorial departamental del Atlántico (POD), que en la actualidad se construye, heredará y reproducirá el tipo de estrategia y visión impuesto desde la escala nacional.

El DNP, en su papel asesor, despeña un rol definitivo en el esquema establecido, y sus referentes teóricos y conceptuales se hallan en países miembros de la OCDE, el ILPES o los centros universitarios y escuelas internacionales vinculadas al desarrollo empresarial. De manera directa y sin rubor, se resaltó que algunas políticas internacionales deben constituirse en determinantes para el ordenamiento del territorio departamental. Nada más simplista y sintomático de prácticas con rasgos corporativistas.

Ahora bien, entre 2011 y 2020, la escala local e intermedia discutieron estrategias por resaltar: la necesidad de regionalización del Estado —tema histórico e intermitente— fue una de ellas (Fals, 1996; Guhl, 1998; Borja, 1996). También se confirmaron distintos puntos de vista sectoriales sobre un mismo espacio territorial.

La perspectiva del plan de gestión ambiental regional sobre temas económicos e, incluso, alrededor de la renta del suelo, las costumbres y las tradiciones de las gentes, llamó la atención. Tener un enfoque ambiental no implicó menor percepción de otros aspectos y, lo más importante, evidenció la forma en que otras entidades territoriales se entienden al interactuar sin la tutela del núcleo principal — Barranquilla no hace parte de la jurisdicción de la CRA—.

Es llamativa la forma como desde la escala local e intermedia se reproducen y entienden conceptos contemporáneos alrededor del territorio, verbigracia, *territorializar*, *metropolización* y *territorialización*, e, incluso, la emergencia de nuevas categorías territoriales: Barranquilla ciudad-región o región metropolitana.

En semejanza con el nivel nacional, existió un marcado interés por unificar el discurso y el territorio por medio de categorías generales que simplifican su ordenamiento. Se trata del juego político, del poder, en el que Barranquilla como capital de la organización político-administrativa desempeñó un papel esencial. Ignorar desde hace décadas el corredor universitario como hecho metropolitano es ejemplo de ello: conurbación materializada que se veía venir.

Dicho proceso socioespacial es ejemplo del carácter temporal del ordenamiento territorial. Políticas, planes, estrategias y proyectos tienen un nacimiento, un desarrollo y, finalmente, una concreción. Entre 1995 y 2020, los discursos también se modificaron. Situaciones como la señalada conurbación, que en principio era considerada negativa, hoy, por el contrario, se estimulan. El corredor universitario es claro ejemplo de ello.

Territorio, globalización y competitividad, por una parte, y territorio e identidad, por otra, guiaron todo el recorrido en esta última parte: un entramado que, a nivel local e intermedio, se reprodujo alrededor del lenguaje y su objetivación.

En síntesis, desde la CRA, la mirada pareció más compleja, no obstante, la comprensión de aquellos hechos espaciales y territoriales que sobrepasan e impactan un número plural de municipios provino del Área Metropolitana, verbigracia, desde el departamento es que se cuestiona y piensa el modelo territorial de Estado prevaleciente, en tanto el municipio y el distrito desplegaron una mirada más enfocada en sus propios intereses locales. La autonomía territorial y la

descentralización territorial, más allá de una corta referencia, siguieron invisibles en el discurso.

Con el cumplimiento del último objetivo específico, se explicó en terreno la territorialización del corredor universitario como USEA, proceso paralelo a la construcción de la política pública de ordenamiento territorial nacional y su objetivación a escala intermedia y local. Con ensamble en terreno, se referenció la producción del corredor universitario o la forma en que se originó asociado con aquellas directrices, sin establecer una relación causal inmediata de efecto y producto o como unión de ellas en terreno.

Alrededor de las prácticas concretas en espacio material, se produjeron procesos históricos y cronológicos organizados y relatados. Metodológicamente, se tuvo presente la temporalidad definida, yuxtaponiendo y reconociendo etapas diferenciadas por acciones específicas en terreno. La territorialización temporal del corredor universitario se dio así: proceso de formación (años sesenta, setenta y ochenta), proceso socioespacial de urbanización (décadas 1991-2000 y 2001-2010) y proceso socioespacial de metropolización, cuando la complejidad se transformó (años 2011-2020).

Más de 47 eventos, entre nodos, mojones y sendas (Lynch, 1959), se cartografiaron entre 1959 y 2020, producidos y delimitados dentro del corredor universitario y su área de influencia. Metodológicamente, estas nociones fueron útiles para representar en terreno las transformaciones asociadas temporalmente a la política pública de ordenamiento territorial.

Se aceptó, no obstante, lo restrictivo y parcial que el método supuso, al aunar tanto la valoración individual del investigador como la subjetividad del informante que lo acompañó durante su recorrido.

Antes de 1991, fue natural asociar transformaciones a eventos vinculados con decisiones administrativas identificables en la norma, no obstante, a partir de 2001, se complejizó su asociación por condiciones y contextos múltiples. En principio, la territorialización del corredor universitario pareció influenciada en gran medida por la metropolización de Barranquilla. Hoy en día, esos procesos socioespaciales no se asocian tanto a la industria y sí a otras múltiples condiciones (Moura, 2016).

La primera vez que se reconoció la USEA como localización futura de equipamientos a las afueras de Barranquilla fue con el Acuerdo Metropolitano 01 de 1985, en el contexto del primer Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDAM) (Acuerdo Metropolitano 05 de 1982). El sector privado siempre estuvo presente en la toma de decisiones sobre la planeación del crecimiento de la ciudad, en especial en sentido noroccidente, por la potencial demanda de “nuevos asentamientos urbanos y los servicios privados de alto rango en el ‘corredor’ Barranquilla-Puerto Colombia” (Mertins, 2007, p. 114).

En esa dirección, las sendas determinaron desarrollos disimiles. Mientras la Autopista al Mar Barranquilla-Cartagena y la avenida Circunvalar aislaron y marcaron el límite y la frontera entre Barranquilla y Puerto Colombia, por el contrario, la Antigua Carretera a Puerto Colombia los integró. Ese eje particular se territorializó a partir de una secuencia temporal que demarcó lugares y dinámicas distintos, proceso en que se microlocalizó esta investigación.

El proceso socioespacial de urbanización entre 1991 y 2010 incluyó 29 eventos, entre nodos, mojones y sendas. Si bien hubo mayor distribución de sucesos que lo urbanizaron en la temporalidad 1991-2000, fue a finales del periodo 2001-2010 que se produjo la implosión/explosión urbana del corredor universitario (Brenner, 2016), en cuanto a ritmo (Nates, 2011), posibilitando relaciones de urbanidad (Monnet, 2016) entre muchos concentrados, unos y otros, diferentes y distintos, en un mismo espacio físico material que los soportó y permitió.

Paralelamente, el Acto Legislativo 01 de 1993, que transformó en Distrito Especial, Industrial y Portuario el municipio de Barranquilla, materializó el ejemplo contemporáneo más claro, evidente y concreto, de la forma en que directrices, normas y mandatos nacionales determinaron la práctica de ordenamiento territorial intermedio y local. La relación política-gremios económicos-territorio, como acuerdo corporativo, también se plasmó.

Así mismo, debido a un pleito jurídico que atravesó la temporalidad 1991-2000, 2001-2010 y 2011-2020, en la escala local e intermedia tuvieron lugar hechos significativos político-administrativos que incidieron directamente sobre el ordenamiento territorial.

En 1999, la Asamblea del Departamento del Atlántico aprobó la Ordenanza 0021, segregando 1435,06 hectáreas del espacio, dejándolas bajo jurisdicción de Puerto Colombia y, a renglón seguido, la misma corporación suscribió la Ordenanza 00075 del 7 de diciembre de 2009, estableciendo los límites entre Puerto Colombia y Barranquilla, decisión que constituyó la génesis jurídica del conflicto limítrofe entre ambos.

En 2016, el Tribunal Administrativo del Atlántico declaró nula dicha ordenanza y puso bajo control del distrito la zona en disputa, completándose en el litigio jurídico, político y administrativo, la intervención de los tres poderes públicos del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial. Todos participaron del proceso socioespacial que aún continúa, incidiendo sobre el ordenamiento territorial político-administrativo.

Ahora bien, el proceso socioespacial de urbanización se acompañó de la privatización de empresas estatales para la gestión de servicios públicos domiciliarios. El sector privado mezcló el interés por valorizar sus áreas incidiendo directamente en el ordenamiento territorial, corporatizándolo desde entonces (Mertins, 2007).

La territorialización del corredor universitario, o su implosión, significó la explosión demográfica de Puerto Colombia (Vergara-Perucich, 2018). En poco menos de una década, un sector del corredor universitario, el Ciudad del Mar, logró alcanzar casi la misma población reunida por la entidad territorial en más de un siglo de existencia. Luego, el actual proceso socioespacial de metropolización evidenció en terreno 21 eventos, entre mojones, sendas y nodos. Si bien estos son significativos, se llamó la atención sobre el hecho de que, a diferencia de la urbanización, el proceso socioespacial de metropolización es más explicativo, por aquello que ocultó como invisible sobre lo material y evidente. Como nunca antes en la historia, la inversión nacional y extranjera directa se concretó en el espacio. Un nuevo núcleo central, permeado en su totalidad por la financiarización del sistema, emergió.

El imaginario surtió efecto y posicionó el territorio como espacio de destino para negocios a través de la data y la narrativa (ProBarranquilla, 2017). No obstante, la invisibilidad de Puerto Colombia fue un rasgo característico y estratégico, y ejemplificó la esencia del proceso socioespacial de metropolización del corredor



universitario: gestión del poder o poder relacional de forma asimétrica. La producción del corredor universitario se encontró ligada de manera determinante a las relaciones de poder que se entretajeron en su interior (Raffestin 2011).

En el corredor universitario, el territorio como espacio-poder (Haesbaert, 2013, 2014) produjo unas geografías invisibles y variables que, a la vez, desterritorializaron y reterritorializaron el espacio. La élite empresarial privada, política e incluso institucional educativa, no solo local, sino regional, encontró vínculos y formó una especie de red, modelada en abstracto de forma sugestiva temporal y espacial con una cartografía diseñada mediante sistemas de información geográfica (SIG).

En igual sentido, otro poder, quizá con menos capacidad económica, y vinculado a lo público a través de la política tradicional local y regional, constituyó la suya. En ambas redes, el papel de la universidad fue esencial, no solo como espacio de investigación y producción de conocimiento, sino como centro de poder.

Siendo fortín electoral, el corredor universitario desempeñó un papel dual. Fue esencial para contribuir en las finanzas de Puerto Colombia y, a la vez, resultó un obstáculo para las fuerzas políticas tradicionales, por el caudal de electores que en teoría contiene.

De ahí que nodos, mojones y sendas en la delimitación predial trascendiera el mero propósito de alindación en el ordenamiento territorial, propiciando la diferenciación de los usos privados y de los usos colectivos del territorio. En torno a ellos, el corredor universitario asistió a transformaciones asociadas a la aceleración deliberada de formación de un entorno metropolitano propicio para la valorización de los excesos de capital que afloraron con la globalización. La ocupación del sector Ciudad del Mar testimonió tal aceleración, así como el incremento de la población flotante del corredor.

Ahora bien, a través del objetivo general, se dio respuesta a la pregunta-problema formulada en esta investigación. Se valoró la forma en que el Estado colombiano ordenó institucionalmente el reparto y el ejercicio del poder durante el periodo escogido. La asincronía temporal en relación con la competencia asignada a la

entidad territorial desde el nivel central fue el primer rasgo contemporáneo desde el punto de vista político-administrativo del ordenamiento territorial.

La autonomía local e intermedia y las directrices de nivel superior se traslaparon y yuxtapusieron, impidiendo distinguir con exactitud los límites de los determinantes nacionales y los márgenes de la autonomía local. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad resultaron insuficientes ante esa realidad.

Históricamente, existieron más enfoques de ordenamiento territorial en el país: economistas, urbanistas, sectores sociales, ruralistas y conservacionistas experimentaron prácticas concretas. De ahí que diferentes abordajes conceptuales, teóricos y metodológicos produjeron un todo complejo en tres grupos: aquellos que lo afrontaron desde lo conceptual, quienes partieron de lo normativo-legislativo y, finalmente, quienes lo entendieron como instrumento o dispositivo para la acción.

Ese ordenamiento territorial, que se produjo desde lenguaje discursivo jurídico, no fue objeto de estudio habitual desde el plano académico ni para el tomador de decisiones administrativas. Desde esta tribuna, se propuso entenderlo como un todo complejo sistémico, conformado por diversas partes que, no obstante, en la práctica material concreta no necesariamente funcionan así: como sistema. Se definió el territorio como el ensamble geosociohistórico de relaciones entre espacio físico, espacio social-económico y espacio lenguaje; relaciones matizadas y ordenadas siempre por el juego del poder y la disputa.

Ejemplo de él es el proceso de urbanización, la aparición de regiones metropolitanas y la fase de metropolización actual en algunas metrópolis del país. Son particularidades del ordenamiento territorial contemporáneo, que se manifestó en un profundo desequilibrio espacial en terreno (Alfonso, 2014).

La costa Caribe o región Atlántica no escapó a esos fenómenos y, en su interior, el Área Metropolitana de Barranquilla se constituyó en centro de poder, que destacó sobre una periferia débil. Es, a escala intermedia, fiel reflejo de segregación socioespacial regional, fragmentación histórica y localización a conveniencia y parcial de infraestructuras de movilidad e interacción. El corredor universitario entre Barranquilla y Puerto Colombia representa uno de sus resultados.

La narrativa sobre el ordenamiento territorial marcada por la institucionalización del proceso de planificación económica desde finales de los cincuenta delineó desde entonces los planes nacionales de desarrollo (Restrepo, 2011). Así, a partir del discurso institucional nacional y académico, se produjo, con carácter técnico, imaginario y hasta arbitrario, toda una invención y categorización de territorios y espacios regionales y locales que, en consecuencia, fueron ordenados desde la escala nacional. Surgieron distintas regionalizaciones, diseñadas con las más sofisticadas técnicas y herramientas científicas, que contrastaban con el descontento de movimientos políticos y sociales, regionales y provinciales (Borja, 1996).

Paralelamente, el Estado colombiano también se formó, estructurándose como resultado de relaciones dinámicas en la dimensión administrativa y económica, manteniendo el *statu quo* en su organización político-administrativa. El capital privado, por medio de grandes grupos financieros, impuso desde los años setenta reglas de operación estatal (Restrepo, 2011).

El Estado planificador y estructuralista que funcionó hasta los años setenta dio paso a otro tipo de relaciones y procesos complejos, y fue disminuido con la irrupción de otros tipos de poder a partir de los ochenta (Velásquez, 2009; Revéz, 2016): ni reforma agraria, ni ordenamiento territorial, ni descentralización administrativa, ni reformas a la justicia encontraron su lugar (Rojas, 2011).

Desde los años noventa, no fueron claros los límites, responsabilidades y competencias entre los diferentes niveles de Gobierno y entidad territorial. La visión nacional planteó, a partir de entonces, el proceso de descentralización como problema, si bien con resultados fácticos: ligó de manera directa la competitividad y el ordenamiento territorial. Todo el ámbito local e intermedio se adscribió a esa dinámica e, incluso, la potenció desde el discurso en sus dispositivos particulares. Esa mezcla representó rasgos de carácter corporativista; organizó territorio a partir de lógicas de inversión de capital; adaptó y no contradijo la organización político-administrativa del territorio y del Estado en el territorio. No obstante, su aplicación sustituyó y desconoció en la práctica las autonomías de las entidades territoriales sobre sus propias políticas de desarrollo y ordenamiento territorial.

También objetivó y cosificó, desde la Nación, a la entidad territorial como figura comercial, estableciendo relaciones económicas con tinte clientelista vía contrato-plan. Desvirtuó su esencia e, incluso, las sustituyó por otros organismos estatales, a modo de un neocorporativismo de Estado (Audelo, 2005; Lanzaro, 1998; Schmitter, 1985; 1998; 1999). Así, el carácter centralista del ordenamiento territorial contemporáneo del país se develó con claridad: es unitario y, además, relegó los principios de autonomía y descentralización.

La asociación de intereses corporativos entre ejecutivo y legislativo permitió esta situación y comporta el problema y complejidad central del ordenamiento territorial contemporáneo en el país: intereses sectoriales y de clases privilegiadas que representan y constituyen, en sí, el mismo Estado, de manera que la autonomía de este es desvirtuada. La inmanencia entre empresarios, congresistas, ministros, directores de institutos nacionales y descentralizados, etcétera, lo presentó así.

Como aspecto culminante, la producción de subjetividades a través del discurso fue quizá la característica más determinante del ordenamiento territorial contemporáneo en el país. En el ámbito jurídico nacional, autonomía, descentralización y competencia, tipologías fundamentales para establecer el ordenamiento territorial, se opacaron y ocultaron, y en escala local e intermedia, se anularon por completo. Como se reconoció en un párrafo anterior, la noción de territorio fue usada de manera estratégica en la construcción del aparato legal y jurisprudencial colombiano. Escapó al sentido común de su polisemia, causó confusión y produjo resultados normativos ajustados a las aspiraciones particulares.

También, huyendo a cualquier lógica de variedad, multiplicó colocaciones o coapariciones en relación con lo territorial en la escala nacional y, por el contrario, eliminó todo rastro de autonomía territorial, descentralización territorial y competencia territorial. Surgieron, eso sí, notorias y potentes, otras narraciones conexas: se ligaron las prácticas corporativistas a la competitividad.

La lentitud o la desidia del legislativo y el ejecutivo para normatizar sobre principios fundamentales para el reparto de competencias en casi 30 años a escala nacional, local e intermedia, contrastó y evidenció su rezago frente a la velocidad con que se presentan los cambios en terreno.

De manera tardía, la política pública de ordenamiento territorial se adaptó a dichos cambios en las metrópolis colombianas. Ello representó un tipo de acuerdo o arreglo no evidente, característica fundamental del poder (Raffestin, 2011). La planificación económica nacional y el ordenamiento territorial local e intermedio se inclinaron a la organización político-administrativa del territorio. Sin embargo, poco o nada incidieron en la organización político-administrativa del Estado en el territorio, y mucho menos en el lenguaje del discurso.

En efecto, alcanzar los objetivos de esta investigación permitió descubrir, contrastar, explicar y valorar cómo se territorializó la relación tripartita territorio, ordenamiento territorial, política pública de ordenamiento territorial: un ensamble del espacio del lenguaje abstracto de la ley, el espacio físico concreto y el espacio socio-económico como aporte al conocimiento científico (Bourdieu, 2007 [1980]; Monnet, 2013; Haesbaert, 2013; Pérez, 2016).

## **6.2. Recomendaciones y líneas ulteriores de investigación**

Se deduce de la LOOT que el municipio no parece aún una entidad adecuada para la organización político-administrativa del Estado en el territorio (artículo 2, párrafo nuevo). De hecho, como se descubrió en el primer objetivo específico, el dispositivo es tendiente a lograr encontrarla. En ese sentido, un primer par de interrogantes que surgen son: ¿qué otros elementos tendría que desarrollar esa entidad territorial para constituirse, por fin, en fundamental de la división político-administrativa del Estado según disposición constitucional de 1991?, y, por otro lado, ¿qué criterio utilizar para medirlos?

La evidencia fáctica demostró que 20 años no fueron suficientes para ello. La cuestión parece indicar que no se trataría de otorgarle más competencia, sin embargo, el problema que sigue es determinar cuánto tiempo de espera es necesario otorgarle a esa entidad territorial para ratificar su papel fundamental en la organización político-administrativa (Constitución Política de 1991, artículo 311).

Si bien es cierto que el mismo dispositivo entrevé que el ordenamiento territorial implica “un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible” (LOOT, artículo 2), la realidad es que casi se completó una década desde la aprobación de la LOOT y, por el contrario, ningún municipio

más se ha constituido: este proceso se detuvo en el legislativo y en el ejecutivo nacional.

Esto lleva a un tercer punto, quizá el más relevante. En tres décadas, tampoco se organizó una región territorial, y menos una provincia territorial. El área metropolitana, por fundamento constitucional, no puede convertirse en entidad territorial, y la ETI es específica para pueblos y comunidades indígenas. El departamento quedó detenido en el tiempo: no se volvió a crear ninguno. Siendo así, el país se mueve en una especie de oxímoron territorial: plantea progresividad, gradualidad y flexibilidad, pero de forma detenida. No avanza ni desarrolla alternativa alguna y parece a gusto en la situación de *statu quo*.

El fundamento actual de la organización político-administrativa del territorio y del Estado en el territorio impide cualquier avance. El régimen presidencial y parlamentario concentra todo poder decisorio, tornando irrelevante la participación de las escalas local e intermedia. Por su misma estructura, las comisiones de ordenamiento territorial, de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento de Senado y Cámara, junto con aquellas regionales, abortan cualquier iniciativa. Ello es evidencia cierta del territorio como espacio de poder y disputa.

Dicha concentración de poder origina un tipo de relación especial entre nivel central nacional y escala local e intermedia, mediada por la opitulación. Este concepto es un sustantivo femenino poco utilizado que significa auxilio, ayuda o socorro. A propósito de los problemas territoriales contemporáneos, Nates (2016) sugiere que

[...] la opitulación tiene fuerza porque la política de la ayuda define en un momento determinado cómo se tiene que gestionar un territorio, cómo se tiene que impartir una política territorial determinada [...] eso no es inocente, todo eso tiene unos parámetros e implica una territorialización distinta, incluso, por encima de la injerencia misma del Estado.

(s. p.)

La pasividad que no cuestiona el orden impuesto a distintos niveles territoriales refleja rasgos de ese talante. Y si bien no se trataría de constituir, desde el aparato estatal, entidades territoriales sin ningún fundamento, tampoco tiene sentido seguir produciendo, con las más sofisticadas herramientas técnicas, metodológicas y

científicas, espacios y territorios imaginarios a los que ordenar desde el discurso gubernamental, social y académico.

Si ello no va acompañado por el ámbito de lo político y la política (Arendt, 2016), seguirá siendo un ejercicio estéril e inútil, quizá valioso para aquellos intereses que no precisan ningún cambio, opitulación y oxímoron incuestionables sin fecha de caducidad: procrastinar indefinidamente. El modelo territorial de Estado o su inexistencia certifican casi 90 años de fórmulas de planificación desde el centro, y poco menos de 30, en la escala local e intermedia, vía planes de desarrollo LOPD-1994 y LDU-1997, sin incidencia real en la organización político-administrativa del territorio y del Estado en el territorio.

Opitulación y oxímoron también representan una temporalidad y sucesión que es importante identificar. La primera eliminó, desde 1991, en la perspectiva del ordenamiento territorial, pesos y contrapesos equilibrados. Eso contraría el espíritu mismo de la Carta Magna, desequilibrando el poder e inclinándolo hacia el nivel central nacional unitario, en detrimento de la escala local intermedia descentralizada. También estructura la relación de poder como esencia del territorio en tanto espacio de disputa. El segundo, a partir de 2011, contribuyó a consolidar la dependencia y no clarifica el criterio para evaluar y definir la entidad territorial fundamental: es progresividad detenida, gradual-estancada o flexible-estática.

Por ejemplo, según se desprende del documento soporte de la línea de investigación La Territorialización de las Acciones y Procesos de Metropolización, del Doctorado en Estudios Territoriales y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Caldas, “la metropolización no hace más que objetivar uno de los modelos de territorialización más potentes”, construyendo en el camino “uno de los fenómenos [...] más modernos del mundo contemporáneo” (Universidad de Caldas. Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanas. Doctorado en Estudios Territoriales, 2011).

En esa dirección, Alfonso (2014) sugiere que Colombia está constituida, en la actualidad, básicamente por regiones metropolitanas que han organizado territorialmente en la práctica el país. Propone reflexionar sobre un modelo de

Estado diferente, establecido quizá en torno a gobiernos metropolitanos de carácter supralocal, línea a la que seguiremos adheridos para nuevas investigaciones.

No obstante, en el entendido de que el ordenamiento territorial, pese a todas sus aristas, es un asunto fundamentalmente político y de poder (Raffestin, 2011), y tal como se anota en la línea de investigación citada, si al territorializar se da sentido político al espacio, cabría reflexionar alrededor de otras metodologías para producir, desde nuestra esfera académica, investigativa y política, un impacto real.

La metropolización, como proceso socioespacial que acontece, escapa y no puede ser representada con los actuales esquemas territoriales que la normatividad colombiana plantea. Estos trazan una institucionalidad que, en palabras de Bauman, ya no puede (ni se espera que pueda) mantener su forma por más tiempo (2008, p. 7).

El rezago evidente y quizá comprensible de lo jurídico nacional, intermedio y local frente a la velocidad con que se presentan los cambios en terreno, y su adaptación en las metrópolis colombianas de acuerdo a lo que ocurre entre Barranquilla y el corredor universitario con Puerto Colombia, no puede convertirse en consuelo y justificación para no avanzar.

El camino y propósito particular es seguir contribuyendo, desde la experiencia y los saberes que esta investigación trazó, a descubrir o construir esa entidad territorial ideal para la organización político-administrativa del territorio y del Estado en el territorio que la LOOT vislumbró: ¿cuál sería esa entidad territorial?, ¿cómo llegar a construirla o descubrirla? y, metodológicamente, ¿ello qué implica?, y ¿bajo qué criterio definirla?

Por otra parte, ¿servirán para ello los actuales mecanismos (COT, LOOT, LDU, comisiones de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial) instituidos constitucionalmente? Y, de no ser así, ¿qué figura metodológica proponer como mecanismo para activar el reparto de poder y competencia entre Nación y entidad territorial?

La evidencia empírica sugirió un avance importante, pero insuficiente desde la academia y la investigación. Si se decide y ordena a partir de la política y lo político, ¿cómo activar ese eslabón para unirlos? Desde la academia, se reconoce el



proceso socioespacial en campo y se representa con las mejores herramientas tecnológicas, sin embargo, el producto se queda en los estantes de los campus universitarios y bibliotecas, alimentando el *ranking* o la clasificación respectiva.

En el mejor de los casos, permanece como bibliografía de algún estudio del DNP: ¿qué hacer para tener impacto real en el ordenamiento territorial? Lo único cierto es que, tal y como está diseñado en la actualidad, no es suficiente. En treinta años, no se reconoció ni representó ni redistribuyó el poder.

En ese sentido, la recomendación que este trabajo plantea es activar la organización político-administrativa del territorio y del Estado en el territorio. No seguir detenidos como oxímoron por excelencia. Es necesario. El ordenamiento territorial seguirá siendo fundamento para salir de la crisis que postra a este país. No se trata tampoco de cambiarlo todo, para que todo siga igual. Finalmente, un aspecto crucial con el que se abrió este trabajo en su introducción y con el cual se cierra: la *concertación*. Esta se ha malentendido, o se ha limitado su alcance. No es solo una cuestión de concertación interinstitucional en los aspectos ambientales o político-administrativos del territorio y su ordenamiento. No se trata tampoco de concertar usos e intensidades en la escala local y el reparto de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales en otra escala. Lo que demuestra la experiencia es que, como sociedad, no hemos sido capaces de ponernos de acuerdo pese a representar el saber experto en todas las dimensiones del conocimiento y, quizá, es ahí donde se halle la raíz del problema: hablamos lenguajes distintos y concertamos con nuestro cuerdo lenguaje; después, le ponemos la arandela del derecho urbanístico o territorial. Según nuestro criterio, la concertación trasciende la visión de qué se hace con el humedal, o de cómo se promociona la ciudad a nivel de competitividad, o qué se hace con el ordenamiento territorial. Eso va más allá y empieza, sin duda alguna, concertando el lenguaje, porque, definitivamente, hablamos lenguajes distintos: la concertación del ordenamiento territorial en el país empieza por el lenguaje. En efecto, el principio constitucional de descentralización que procura equilibrar una República unitaria y la autonomía de las entidades territoriales solo se puede concretar a través de una posibilidad: acordando el lenguaje. Esta investigación demostró que la pluralidad de acepciones normativas relativas al tema

no es casualidad ni coincidencia. El ordenamiento territorial en nuestro país es, en definitiva, un problema del lenguaje.

Ahora, si bien cruda, resulta necesario plantear una última reflexión: tal vez sea ilusorio pretender un cambio o una incidencia en el sentido aquí propuesto desde la academia y la investigación. Prácticas de Estado corporativo seguirán minando poco a poco la relación social de derecho que el primer artículo de la Constitución Política de 1991 reconoció. La actual gestión de la política de drogas, mediante la aspersión de cultivos ilícitos con glifosato, el manejo de la Covid-19 o el nuevo marco regulatorio de los POT (Decreto 1232 de 2020), donde justamente la concertación se debilita, lo confirman así: sacudir y desempolvar la Carta Magna quizá sea recomendable.

## REFERENCIAS

360 en Concreto. (2020). Historia de Cementos Argos. Recuperado de: <https://www.360enconcreto.com/blog/detalle/cemento-en-colombia-historia-de-cementos-argos>

Alcaldía de Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario. (28 de febrero de 2014). Decreto 0212 de 2014. “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla 2012-2032”. DEIP de Barranquilla.

Alcaldía de Barranquilla Distrito Especial, Industrial y Portuario - Concejo Distrital de Barranquilla (22 de abril de 2016). Acuerdo 0011 de 2016. “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2019, Barranquilla: capital de vida”. Dado en Barranquilla.

Alcaldía Distrital de Barranquilla. (10 de enero de 1997). Plan de Desarrollo Distrital, Decreto 0025 del 10 de enero de 1997. Se ajusta el Decreto 396 de 16 de agosto de 1995.

Alcaldía Mayor del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Secretaría de Planeación Distrital de Barranquilla (2007). Proyecto de Acuerdo “Por el cual se adopta la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla”.

Alcaldía Municipal de Barranquilla. Despacho del Alcalde. Secretaría de Urbanismo, Fomento y Planeación Municipal. (19 de julio de 1985). Acuerdo Metropolitano 01 de 1985, “Por el cual se modifican los perímetros del Área Metropolitana para los años 1990 y 2000 y se determinan los Usos del Suelo”.

Alcaldía Municipal de Barranquilla. Despacho del Alcalde. Secretaría de Urbanismo, Fomento y Planeación Municipal. (1982). Acuerdo Metropolitano 05 de 1982 “Por el cual se modifican los perímetros del Área Metropolitana para los años 1990 y 2000 y se determinan los Usos del Suelo”.

Alcaldía Municipal de Barranquilla. Despacho del Alcalde. Secretaría de Urbanismo, Fomento y Planeación Municipal. (19 de julio de 1985). Acuerdo Metropolitano 01 de 1985, “Por el cual se modifican los perímetros del Área Metropolitana para los años 1990 y 2000 y se determinan los usos del suelo”.

Alcaldía Municipal de Barranquilla. Despacho del Alcalde. Secretaría de Urbanismo, Fomento y Planeación Municipal. (1982). Acuerdo Metropolitano 05 de 1982, “Por el cual se modifican los perímetros del Área Metropolitana para los años 1990 y 2000 y se determinan los Usos del Suelo”.

Alcaldía Municipal De Puerto Colombia - Concejo Municipal de Puerto Colombia. (31 de mayo de 2016). Acuerdo 006. Plan de Desarrollo del Municipio de Puerto Colombia - Atlántico 2016 - 2019. “El Puerto Colombia que Todos Queremos”. Puerto Colombia.

Alfonso, Ó. (2014). *Los desequilibrios territoriales en Colombia: estudios sobre el sistema de ciudades y polimetropolitanismo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Alfonso, Ó. (2017). *Crónicas del amor y de la UPAC*. Bogotá: Libros Editores.

Alfonso, Ó. (2018). *Arreglos neocorporatistas en la política habitacional. Un análisis de los Macroproyectos de Interés Social Nacional en Colombia. Informe de Investigación*. Bogotá: Facultad de Economía – Universidad Externado de Colombia.

Área Metropolitana de Barranquilla. (2000). Acuerdo Metropolitano 004-2000. Exposición de motivos. Proyecto de Acuerdo Metropolitano. Por medio del cual se adopta el componente de Ordenamiento físico-territorial que hará parte del Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de Barranquilla, y se dictan otras disposiciones.

Área Metropolitana de Barranquilla. (4 de octubre de 2013). Acuerdo Metropolitano 002-2013, “Por medio del cual se establecen las normas generales que definen los objetivos y criterios relacionados con las materias referidas a los

Hechos Metropolitanos del Área Metropolitana de Barranquilla, que forman parte del Plan Integral de Desarrollo y del componente físico territorial del Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial Metropolitano, y se dictan otras disposiciones”.

Arendt, H. (2016). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.

Arrieta, A. y Hernández (2006). Los inicios de Barranquilla: poblamiento en el bajo Magdalena, siglos XVI al XVIII. Barranquilla: Ediciones Uninorte.

Asamblea del Departamento del Atlántico. (1981). Ordenanza 028 de 1981, “Por medio de la cual se dispone el funcionamiento del área metropolitana de Barranquilla”. Recuperado de: <http://www.ambq.gov.co/wp-content/uploads/2016/09/ordenanza-028-del-11-de-diciembre-de-1981.pdf>

Audelo, J. Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1627/5.pdf>

Basto, L. (2009). Concordancia entre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre pobreza, con los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia 2002-2010: evaluación con un modelo de cointegración. *Revista Equidad y Desarrollo*, (11), enero, 105-124. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5166512>

Bauman, Z. (2008). *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre.* Tusquets.

Bell, C. y Villalón, J. (2000). El período del Frente Nacional y la crisis de los años sesenta (1957-58-1974-75). En Villalón, J. (Comp.). *Historia de Barranquilla* (pp. 251-276). Barranquilla: Ediciones Uninorte.

Beuf, A. y Rincón P. (comps.) (2017). *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina.* Bogotá: Universidad de los Andes.

- Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- Bourdieu, P. (2000). *Sobre el campo político*. Presses Universitaires de Lyon. Conversación con Philippe Frisch, Lyon, 11 de febrero de 1999. Traducción de Cristina Chávez Morales.
- Bourdieu, P. (2007 [1980]). *El sentido práctico*. 1ª edición. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brenner, N. (2016). *La explosión de lo urbano*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Escuela de Arquitectura. Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos - ARQ Ediciones.
- Camps, V (2011). *Filosofía política. Conceptos y textos*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia. Biblioteca Clásica para Jóvenes lectores.
- Carnoy, M. (2004). *Estado e Teoría Política*. Campinas: Papyrus Editora.
- Cataia, M. (2017). *Uso del territorio y del lugar: poder del ordenamiento y contraracionalidades*. En A. Beuf y P. Rincón (coords.). *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Informe general de memoria y conflicto*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>
- Cerda, H. (2013 [1991]). *Los elementos de la investigación. Cómo reconocerlos, diseñarlos y construirlos*. Bogotá: Editorial El Búho.
- Churches, A. (2009). *Taxonomía de Bloom para la era digital*. Recuperado de <http://eduteka.icesi.edu.co/pdfdir/TaxonomiaBloomDigital.pdf>

Concejo Distrital de Barranquilla. (30 de mayo de 2008.) Proyecto de Acuerdo mayo 30 de 2008, “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Social, Económico y de Obras Públicas 2008-2011”.

Concejo Municipal de Puerto Colombia. (2008). Acuerdo de mayo de 2008, “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Puerto Colombia 2008-2011 y se otorgan unas facultades a la señora alcaldesa”. “Puerto, un Equipo con compromiso social”. República de Colombia, Departamento del Atlántico.

Concejo Municipal de Puerto Colombia. (10 de marzo de 2017). Acuerdo 002 de 2017, “Por el cual se adopta la modificación excepcional de un conjunto de normas urbanísticas del Decreto 0283 de 2008, por medio del cual se compilaron las disposiciones contenidas en el Acuerdo 010 de 2008, revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, el Estatuto de Normas Urbanísticas Específicas y el Estatuto de Normas Específicas del Componente Rural del municipio de Puerto Colombia”. Puerto Colombia.

Concejo Municipal de Puerto Colombia. (25 de mayo de 2008). Acuerdo 010 de 2008, “Por el cual se modifica el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y el Estatuto Urbanístico de Normas Específicas del Municipio de Puerto Colombia y se incorporan las disposiciones derivadas de la complementación del componente rural del PBOT vigente y se otorgan unas autorizaciones a la señora alcaldesa Municipal”. República de Colombia, Departamento del Atlántico.

Concejo Municipal de Puerto Colombia. (28 de noviembre de 2011). Acuerdo 011 de 2011, “Por medio del cual se modifica y cambia el uso del suelo en unos sectores determinados en el municipio de Puerto Colombia y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia, Departamento del Atlántico.

Congreso de Colombia (9 de junio de 2011). Ley 1447 de 2011, “Por la cual se desarrolla el Artículo 290 de la Constitución Política”.

Congreso de Colombia (5 de febrero de 2013). Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales”.

Congreso de Colombia (15 de enero de 1991). Ley 3ª de 1991, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”. Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/LeyesMinvivienda/0003%20-%201991.pdf>

Consejo de Europa. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Torremolinos, España. Recuperado de: <http://www.ehu.eus/Jmoreno/ArchivosPOT/CartaEuropeaOT.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. (15 de diciembre de 2003). Documento Conpes 3260. Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3260.pdf>

Consejo Regional de Planificación de la Costa Atlántica (Corpes). (1993). *Mapa cultural del Caribe colombiano*. Santa Marta: Tercer Mundo Editores.

Córdoba, A. y Reyes D. (2011). *Los conceptos región y territorio como aporte a los estudios de la lengua*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo. Recuperado de <http://www.bibliodigitalcaroycuervo.gov.co/192/1/06>

Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) y Departamento del Atlántico. (2014). Plan de Gestión Ambiental Regional 2012-2022.

Covilla, J. (2018). La regulación jurídica de las áreas metropolitanas y su fortalecimiento institucional. En Velasco Caballero *et al.* (eds.). *Derecho de las entidades territoriales* (pp. 87-132). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.



- Cuervo, G. L. M. (2012). *Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial*. Cepal-Serie Desarrollo Territorial, 12. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7245/S1200547\\_es.pdf;jsessionid=0A091A-6D186ADE8ED8748A3DCF00F1AA?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7245/S1200547_es.pdf;jsessionid=0A091A-6D186ADE8ED8748A3DCF00F1AA?sequence=1)
- Cuervo, L. (2016). Asesoría individual en el marco de la preparación del Seminario IV presentado como requisito obligatorio en el Doctorado en Estudios Territoriales (DET), noviembre 7 de 2016, Universidad de Caldas-Manizales.
- Cuervo, L. (2006). Ordenamiento territorial: una reflexión desde la epistemología, la ética y la política. ILPES-CEPAL. Ponencia presentada al seminario Ordenando nuestro territorio. Desafíos, Definiciones y Experiencias. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Departamento del Atlántico - Gobernación del Atlántico. (2004). Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007. "Compromiso para una Vida Digna". Barranquilla, DEIP, abril de 2004.
- Departamento del Atlántico - Gobernación del Atlántico. (2008). Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011. "Por el Bien del Atlántico. Unidos, Todo se Puede Lograr". Barranquilla, DEIP, abril de 2008. República de Colombia.
- Departamento del Atlántico - Gobernación del Atlántico. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015. "Atlántico más Social".
- Departamento del Atlántico - Gobernación del Atlántico. (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019. "Atlántico Líder". Barranquilla.
- Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). Recuperado de <https://www.dane.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1991). La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria\\_Prologo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Gaviria_Prologo.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1996). El Salto Social. Plan Plurianual de Inversiones. Balance 1995. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2849.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1998). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para Construir la Paz. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2\\_Contexto\\_Cambio.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND\\_febrero.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_febrero.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. "Caracterización del desarrollo territorial departamental". Bogotá, agosto de 2008.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010-2014. Balance de resultados 2010. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados Sinergia. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance\\_de\\_Resultados\\_PND\\_2010\\_final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_PND_2010_final.pdf)

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. Texto para discusión. Insumo para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Comité Especial Interinstitucional. Comisión de Ordenamiento Territorial. Octubre de 2014.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). POT Modernos. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Lanzamiento%20Territorios%20Modernos.pdf>

Diccionario de Colocaciones del Español. (s.f.). Recuperado de:  
<http://www.dicesp.com/paginas>

Diccionario Real Academia Española. Recuperado de: <https://www.rae.es>

Distrito de Barranquilla. Departamento Administrativo de Planeación. (1998). Plan de Desarrollo 1998-2000 "Pasaporte al Siglo XXI". Enero-mayo de 1998.

Distrito de Barranquilla. (2001). Plan de desarrollo del Distrito de Barranquilla, 2001-2003 (documento de discusión). Institucionalidad, Educación Ciudadana y Competitividad. Barranquilla Unida y Saludable. Marzo de 2001.

Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Barranquilla (Ley 388 de 1997). Decreto 0154 del 6 de septiembre de 2000.

Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla - Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (1997). Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Barranquilla (Ley 388 de 1997). Decreto 0154 del 6 de septiembre de 2000.

Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. (2004). Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007. Acuerdo Social por la Ciudad. República de Colombia, Departamento del Atlántico.

Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015. "Barranquilla Florece para Todos. Cerrar la Brecha Social y Abrir Caminos hacia la Competitividad".

*El Heraldo*. (26 de noviembre de 2016). El Buenavista, un ícono moderno que se reinventa en Barranquilla. Recuperado de:  
<https://www.elheraldo.co/barranquilla/el-buenavista-un-icono-moderno-que-se-reinventa-en-barranquilla-305888>

- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo*. Recuperado de <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/No.10.pdf>
- Espinosa, R. (2017). Ordenamiento del territorio: entre política de Estado y planes de gobierno. En A. Beuf y P. Rincón (coords.). *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Fajardo, D. y Mondragón, H. (1997). *Colonización y estrategias de desarrollo*. Bogotá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-Dirección de Asentamientos Humanos del Ministerio del Medio Ambiente-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Fals Borda, O. (1996). *Región e historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Colombia.
- Fals B. (1998). *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Siglo XXI-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.
- Farelo, J. (2011). Redes de cooperación como alternativa hacia una nueva regionalización, propuesta para discusión, caso costa Caribe colombiana continental. (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia).
- Farelo, J. (2020). Política pública de ordenamiento, de configuración y desarrollo territorial en la costa Caribe colombiana continental (1990-2019). En J. F. Jolly (ed.). *Territorio, planeación y políticas públicas. Variaciones sobre un trinomio imperfecto*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Fernández, E. (1994). Evolución de la política presupuestal en Colombia en la década de los ochenta. Recuperado de: <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID199401caevpo.pdf>

Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter). (s.f.). Recuperado de: [www.findeter.gov.co](http://www.findeter.gov.co)

Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y Departamento del Atlántico. (s.f.). Estudios técnicos para la formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Departamental del Atlántico (Versión 2).

Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.

Franzé Mudanó, A. (2013). Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, 22, 9-25. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/43771>

Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.

Gaceta Constitucional. (1991). Recuperado de: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll26/id/3850>

Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. (23 de septiembre de 1992). Ley 5ª de 1992. Imprenta Nacional de Colombia. I(74), edición de 16 páginas. Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 15 de 1992, “por medio del cual se erige la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario”. Bogotá, 16 de septiembre de 1992.

Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. (11 de noviembre de 1992). (Ley 5ª de 1992). Imprenta Nacional de Colombia. I(150), edición de 24 páginas. Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 15 de 1992, “por medio del cual se erige la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario”. Bogotá, 05 de noviembre de 1992.

Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. (14 de diciembre de 1992). (Ley 5ª de 1992). Imprenta Nacional de Colombia. I(202), edición de 16 páginas. Cámara de representantes. Ponencias. Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 177 de 1992 Cámara, 15 de 1992 Senado, “por medio del cual se erige la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario”. Bogotá, 30 de noviembre de 1992.

Gaceta del Congreso. Senado y cámara. (15 de junio de 1993). (Artículo 36, Ley 5ª de 1992). Imprenta Nacional de Colombia. II(198), edición de 24 páginas. Cámara de representantes. Ponencias. Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 177 de 1992, “por medio del cual se erige la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico, en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario”. Bogotá, 10 de junio de 1993.

Gaceta del Congreso. Senado y Cámara. (Ley 5ª de 1992). Imprenta Nacional de Colombia. II(246), 15 de junio de 1993. Edición de 8 páginas. Cámara de Representantes. Proyectos de ley. Texto definitivo. Aprobado por la honorable Cámara de Representantes el día 17 de junio de 1993 del Proyecto de acto legislativo número 177 de 1992 Cámara, “Por medio del cual se erige la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico en Distrito Industrial, Marítimo y Portuario”.

Gaceta del Congreso. Senado y cámara. (Ley 5ª de 1992). Imprenta Nacional de Colombia. II(296), 31 de agosto de 1993. Edición de 8 páginas. Senado de la República. Orden del día. Acto Legislativo 01 de 1993 (agosto 17) “Por medio del cual se erige la ciudad de Barranquilla, capital del Departamento del Atlántico en Distrito Especial, Industrial y Portuario”.

Gadamer, H. (1998). *Acerca de la verdad de la palabra*. Barcelona: Paidós.

Gadamer, H. (1998). *Verdad y método II*. Salamanca: Sígueme.

Garrido, J. (2017). *La incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales: el Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la*

- Provincia de Granada.* Recuperado de <http://geofireg.ugr.es/pages/investigacion/tesis>
- Gestor Normativo. (26 de diciembre de 1968). Ley 1931 de 2018. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3788>
- Gestor Normativo. (23 de diciembre de 1988). Decreto 2655. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6680>
- Gestor Normativo. (11 de enero de 1989). Ley 9ª de 1989. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>
- Gestor Normativo. (18 de diciembre de 1990). Ley 44 de 1990. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>
- Gestor Normativo. (15 de enero de 1991). Ley 2ª de 1991. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1575>
- Gestor Normativo. (20 de septiembre de 2007). Decreto 3600. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26993>
- Gestor Normativo. (27 de julio de 2018). Ley 1931 de 2018. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87765>
- Giménez, G. (2000). Globalización y regiones en México. En R. Rosales (coord.). *Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Gobierno de Colombia. (2014). Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” (2014-2018). En Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-todos-por-un-nuevo-pais-de-colombia-2014-2018>
- Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación territorial*. (2ª ed., revisada y aumentada). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

- González, E. (2000). Barranquilla 1920-1930: Expansión urbana. En J. Villalón (comp.). *Historia de Barranquilla* (pp. 183-217). Barranquilla: Ediciones Uninorte.
- Gouëset, V. (1998). *Bogotá: Nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Grijelo, A. (2017) *La gramática descomplicada* (2.<sup>a</sup> edición, revisada). Penguin Random House.
- Guhl, E. (1998). La geografía y el ordenamiento territorial. En O. Fals (ed.). *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.
- Haesbaert, R. (15 de agosto de 2007). O território em tempos de globalização / El territorio en tiempos de globalización. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas*, 2(4). Recuperado de: <https://www.unifal-mg.edu.br/geres/files/territorio%20globalizacao.pdf>
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura Representaciones Soc.* 8(15), 9-42.
- Haesbaert, R. (2014). *Viver no limite. Território e multi / transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Harvey, D (1990). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Heller, H. (2017). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Henao Hidrón, J. (1992). *Panorama del derecho constitucional Colombiano*. Santafé de Bogotá: Temis.



- Hernández, B. (2013 [2001]). Ordenamientos y desarreglo territorial de Colombia. *Temas de Derecho Público*, (64). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta.
- Hernández, R. (2014). Metodología de la investigación. Sexta edición. México D.F.: McGraw-Hill/Interamericana Editores.
- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuadernos de Geografía*, (19), 97-109.
- Herrera, A. (2005). Conflictos urbanísticos en Barranquilla. *Revista de Derecho - Universidad del Norte*, (23), 69-87.
- Lafont, M. (2008). Epistemología de la ordenación del territorio. Enfoque geopolítico. Tesis doctoral. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/dctes?codigo=102884>
- Lanzaro, J. (1998). El fin del siglo del corporativismo. En J. Lanzaro (comp.). *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas: Nueva Sociedad Editorial, 1998.
- Legis. (2019). Constitución Política de Colombia (41ª edición). Bogotá: Legis.
- Llanos, D. (2007). *Fundamentos de informática y programación en C*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Llanos, E. (2011). *Una aproximación a la geografía histórica de Barranquilla en el siglo XX*. Barranquilla: Universidad del Atlántico.
- Llanos, A. (2017). La construcción social de espacios metropolitanos en el contexto sociopolítico latinoamericano: los casos de Barranquilla y Cartagena en Colombia. (Tesis doctoral). Convenio UPTC -IGAC, Colombia.
- Lozano Ibarra, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 7. Recuperado de [https://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas\\_cientificas/juris/volumen-4-no-7/art-5.pdf](https://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas_cientificas/juris/volumen-4-no-7/art-5.pdf)

- Lynch, K. (2015 [1960]). *La imagen de la ciudad*. Editorial Gustavo Gili.
- Magnaghi, A. (2011). *El proyecto Local. Hacia una conciencia del lugar*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Manotas, C. (11 de enero de 2017). Entrevista personal, Puerto Colombia.
- Manrique, A. (1991). *La Constitución de la nueva Colombia. Con comentarios y concordancias (2ª edición, corregida y aumentada)*. Bogotá: Cerec.
- Martelo, S. (2014). *Diagnóstico de la caracterización de Colombia como Estado Fallido en la década de los noventa*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/45805/1/43159282.2013.pdf>
- Massey, D. (2004). Lugar, identidad y geografías de la responsabilidad en un mundo en proceso de globalización. *Trabajos de la Sociedad Catalana de Geografía*, 57, 77-84. Recuperado de <https://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000019/00000025.pdf>
- Massey, D. (2008). *Ciudad mundial*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 6(125). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>
- Massiris, A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y Desafíos*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Mertins, G. (2007). Estudios urbanos-regionales desde el Caribe: el crecimiento “moderno” espacial-urbano en Barranquilla: ¿Planeación pública-oficial o manejo del sector privado? *Revista Memorias*, 4(7). Uninorte, Barranquilla.
- Míguez, P. (2010). El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo. *Estudios Sociológicos*

- del Colegio de México*, 28(84). Recuperado a partir de <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/197/197>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014). Colombia: cien años de políticas habitacionales. Documento presentado al Séptimo Foro Urbano Mundial.
- Moncayo, E. (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva Latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Monnet, J. (2013). El territorio reticular. En B. Nates Cruz (coord.). *Enfoques y métodos en estudios territoriales* (pp.137-167). Manizales: Retec/Doctorado de Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas.
- Monnet, J. (2008). Globalización y territorializaciones “areolar” y “reticular”: los casos de Los Ángeles y Ciudad de México. En B. Nates (coord.). *Con-juntos. Miradas eurolatinoamericanas al estudio transversal del territorio* (pp. 81-98). Manizales: Retec/Doctorado de Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas.
- Monnet, J. (2016). Urbanidad. En VV AA. *Diccionario interactivo trasmedia en estudios territoriales*. Manizales: Retec. Recuperado de: <http://domuslingua.net/index.php/urbanidad-dr-jerome-monnet/>
- Montejano, J. (2010). Metropolización del territorio y regiones urbanas intermedias: el caso del ámbito central del Camp de Tarragona 1977/2008. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/94292>
- Montañez, G. y Delgado M. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, vii(12), 120-144.
- Moruno, J. (2020). *¿Qué es el discurso?* Instituto de Estudios Culturales y Cambio Social (IECCS). Recuperado de: <https://www.ieccs.es/2020/05/10/que-es-el-discurso/>
- Moura, R. (2016). Metropolización. En VV AA. *Diccionario Interactivo Trasmedia en Estudios Territoriales*. Manizales: Retec-DET-Unicaldas-Uned-España.

Recuperado de: <http://domuslingua.net/index.php/metropolizacion-dra-rosa-moura/>

Moura, R. (2016). Metropolización. En VV AA. *Diccionario Interactivo Trasmédia en Estudios Territoriales*. Manizales: Retec-DET-Unicaldas-Uned-España.

Recuperado de: <http://domuslingua.net/index.php/metropolizacion-dra-rosa-moura/>

Moura, R. (2014). Procesos de metropolización y desarrollo económico territorial. Ponencia presentada en Semitec 2014 - XIII Seminario Internacional sobre Territorio y Cultura, Salamina, 3 de noviembre de 2014.

Mouthón, L. (25 de enero de 2017). Atlántico recibió inversiones por USD592 millones. *El Heraldó*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/economia/atlantico-recibio-inversiones-por-usd592-millones-322834>

Muller, P. (2009). *Las políticas públicas* (trad. J. F. Jolly y C. Salazar). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Municipio de Puerto Colombia. (29 de mayo de 2004). Acuerdo 001. Plan de Desarrollo 2004-2007 "Sigamos Construyendo Futuro". República de Colombia, Departamento del Atlántico.

Municipio de Puerto Colombia. (s.f.). Recuperado de: <http://puertocolombia-atlantico.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Pasado-Presente-y-Futuro.aspx>

Municipio de Puerto Colombia. (30 de mayo de 2012). Plan de Desarrollo 2012-2015 "Unidos por el Cambio y la Prosperidad". República de Colombia: Departamento del Atlántico.

Municipio de Puerto Colombia. (26 de marzo de 2003). Acuerdo Municipal 009 de 2003, "Por el cual se adopta el Estatuto de Normas Urbanísticas Específicas del Municipio de Puerto Colombia y se aprueban otras disposiciones".

- Municipio de Puerto Colombia. (30 de diciembre de 2000). Acuerdo Municipal 037 de 30 de diciembre de 2000, "Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Puerto Colombia".
- Nates, B. (2011). *La territorialización del conocimiento: categorías y clasificaciones culturales como ejercicios antropológicos*. Barcelona: Anthropos.
- Nates, B. (2013). *Enfoques y métodos en estudios territoriales*. Manizales: Red Internacional de Estudios sobre Territorio y Cultura (Retec). Grupo de Investigación Territorialidades. Coedición, Doctorado en Estudios Territoriales y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Caldas, Manizales.
- Nates, B. (2016). Problemas territoriales contemporáneos. En VV AA. *Diccionario Interactivo Trasmédia en Estudios Territoriales*. Manizales: Red Internacional de Estudios sobre Territorio y Cultura (Retec)-DET-Unicaldas-UNED-España. Recuperado de: <http://domuslingua.net/index.php/problemas-territoriales-contemporaneos-dra-beatriz-nates-cruz/>
- Nates, B. (2019). Ordenamiento Territorial: a manera de líneas situacionales. Universidad de Caldas. Vicerrectoría de Investigaciones y Postgrados. Programa de Comunicación y Extensión del ICSH.
- Núñez, E. *et al.* (2005). *Un centenario anticipado*. En Marsolaire, suplemento cultural, 1, agosto de 2005, Puerto Colombia, Atlántico.
- Ortega, J. (1997). Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporativismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(4), pp. 31-45. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3541123>
- Panitch, L. Corporatism: A Growth Industry Reaches the Monopoly Stage. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 21(4), 813-818. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3228904>
- Paramo, P. (2017) (comp.). *La investigación en ciencias sociales: técnicas de recolección de información*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.

- Perdomo, V. (2018). La gestión ambiental de las entidades territoriales: ¿atrapada en la organización territorial? En Velasco Caballero *et al.* (eds.). *Derecho de las entidades territoriales* (pp. 393-452). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pereira, B. (1999). “Corporativismo societal” y “corporativismo de Estado”: dos modos de intercambio político. *Foro Internacional*, 39(1), 93-115. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/27738933>
- Pérez, M. (2016). Las territorialidades urbano rurales contemporáneas: un debate epistémico y metodológico para su abordaje. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 103-112. Universidad Nacional de Colombia.
- Pineda, M. (11 de enero de 2020). Entrevista personal. Puerto Colombia.
- Polo, I. M. (2013). Proyección del crecimiento urbano del área metropolitana de Barranquilla a 20 años, mediante el uso de los SIG (tesis de maestría, Universidad del Norte, Barranquilla).
- Presidencia de la República (20 de septiembre de 2007). Decreto 3600 de 2007. “por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26993>
- Presidencia de la República y Ministerio de agricultura. (5 de abril de 1977). Decreto 622 de 1977. Recuperado de: [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_622\\_de\\_1977\\_ministerio\\_de\\_agricultura\\_y\\_ganaderia.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_622_de_1977_ministerio_de_agricultura_y_ganaderia.aspx#/)
- Presidencia de la República y Ministerio de Agricultura. (1981). Decreto 2857 de 1981. Recuperado de: [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/1981/dec\\_2857\\_1981.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/1981/dec_2857_1981.pdf)

Presidencia de la República y Ministerio de salud. (1990) Ley 10 de 1990.  
Recuperado de:  
[https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/LEY%200010%20DE%201990.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%200010%20DE%201990.pdf)

Probarranquilla. (2017). Informe de labores 2017. Asamblea General XXIX.  
Barranquilla, Atlántico.

Puerta Silva, C. (2011). Términos de referencia y problemas objetivos. Guía elaborada por la profesora Claudia Puerta Silva, Departamento de Antropología, Universidad de Antioquia. Versión semestre 2011-II.: recuperado de:  
[http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/658/Guia\\_proyecto\\_problema\\_y\\_objetivos.pdf](http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/658/Guia_proyecto_problema_y_objetivos.pdf)

Raffestin, C. (2011). Por una geografía del poder. Zamora: El Colegio de Michoacán.

Real Academia Española. (s.f.). Corpus del Español del Siglo XXI (Corpes).  
Recuperado de: <http://web.frl.es/CORPES/view/inicioExterno.view>

Real Academia Española. (2020a). Error. Recuperado de: <https://dle.rae.es/error>

Real Academia Española. (2020b). Territorialización. Recuperado de:  
<https://dle.rae.es/territorializaci%C3%B3n>

Real Academia Española. (2020c). Territorializar. Recuperado de:  
<https://dle.rae.es/territorializar>

Real Academia Española. (2020d). Territorio. Recuperado de:  
<https://dle.rae.es/territorio>

Rentería, M. (2008). Desarrollo y retos de la participación de la sociedad civil en los procesos de ordenación territorial. *Perspectiva Geográfica*, 13, 127-142.

Restrepo, O. (2001 [1999]). La institucionalización del proceso de planificación en Colombia. En R. Saavedra *et al.* *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Recuperado de:

[http://avalon.utadeo.edu.co/servicios/ebooks/planificacion\\_desarrollo/files/assets/basic-html/index.html#162](http://avalon.utadeo.edu.co/servicios/ebooks/planificacion_desarrollo/files/assets/basic-html/index.html#162)

- Revéz, E. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Ríos, L. y Rocca M. J. (2014). Reconfiguración del territorio y política territorial: dispersión y baja densidad en las áreas de crecimiento reciente de la ciudad de Tandil, provincia de Buenos Aires. *Territorios*, 30, 109-126. doi: [dx.doi.org/10.12804/territ30.2014.05](https://doi.org/10.12804/territ30.2014.05)
- Robledo, S. (2018). Municipio en Colombia y las dificultades para su creación. En Velasco Caballero *et al.* (eds.). *Derecho de las entidades territoriales* (pp. 55-86). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rojas, A. (2001 [1999]). En busca de un nuevo sistema de planificación en Colombia. En R. Saavedra *et al.* *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001. Recuperado de: [http://avalon.utadeo.edu.co/servicios/ebooks/planificacion\\_desarrollo/files/assets/basic-html/index.html#162](http://avalon.utadeo.edu.co/servicios/ebooks/planificacion_desarrollo/files/assets/basic-html/index.html#162)
- Román, Y. C. y Farelo, J.L. (2016) La dimensión ambiental del ordenamiento territorial desde el paradigma del desarrollo sostenible en América Latina y en Colombia. *Revista Nodo*, 10 (21), pp. 95-118.
- Ronderos, M. (2011). La fiebre minera se apoderó de Colombia. *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3>
- Rubiano, N. (2003). *Población y ordenamiento del territorio*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Fondo de Población de Naciones Unidas.
- Salcedo Salcedo J. (1996). Urbanismo hispano-americano siglos XVI, XVII y XVIII. El modelo urbano aplicado a la América española, su génesis y su desarrollo teórico y práctico. Bogotá: CEJA.



- Santaella, J. (2018). La ordenación del territorio y el ordenamiento urbano en el derecho colombiano. En Velasco Caballero *et al. Derecho de las entidades territoriales* (pp. 277-352). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Oikos-Tau.
- Sarmiento, Á. (1998). *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá: Editorial Fundación Social.
- Schmitter, P. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 836-868. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2706154>
- Schmitter, P. (1974). ¿Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1). Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1406080>
- Schmitter, P. (1985). Neocorporativismo y Estado. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (31), 47-77. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/40183123>
- Schmitter, P. (1999). ¿The Future of Democracy: Could It Be a Matter of Scale? *Social Research*, 66(3). Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40971356>
- Secretaría del Senado (18 de diciembre de 1975). Decreto 2811 de 1974. *Diario Oficial* (34.243), 27 de enero de 1975. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2811\\_1974.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html)
- Secretaría del Senado (25 de abril de 1986). Decreto-Ley 1333 de 1986. *Diario Oficial*, (37.466) 14 de mayo de 1986. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1333\\_1986.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html)
- Secretaría del Senado (21 de julio de 1991). Decreto-Ley 1421 de 1993. *Diario Oficial*, (40.958), 22 de julio de 1993. Recuperado de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1421\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1421_1993.html)

Secretaría del Senado (22 de diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. *Diario Oficial*, (41.146), 22 de diciembre de 1993. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)

Secretaría del Senado (22 de diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. *Diario Oficial*, 41.146, 22 de diciembre de 1993. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)

Secretaría del Senado (22 de diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. *Diario Oficial*, (41.146), 22 de diciembre de 1993. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0099\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html)

Secretaría del Senado (2 de junio de 1994). Ley 136 de 1994. *Diario Oficial*, (41.377), 2 de junio de 1994. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0136\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html)

Secretaría del Senado (11 de julio de 1994). Ley 142 de 1994. *Diario Oficial*, (41.433), 11 de julio de 1994. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0142\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html)

Secretaría del Senado (15 de julio de 1994). Ley 152 de 1994. *Diario Oficial*, (41.450), 19 de julio de 1994. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html)

Secretaría del Senado (23 de febrero de 1994). Ley 128 de 1994. *Diario Oficial*, (41.236), 23 de febrero de 1994. Ley derogada por el artículo 42 de la Ley 1625 de 2013. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0128\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0128_1994.html)

Secretaría del Senado (28 de junio de 1994). Ley 141 de 1994. *Diario Oficial*, (41.414), 30 de julio de 1994. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0141\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0141_1994.html)

Secretaría del Senado (3 de agosto de 1994). Ley 160 de 1994. *Diario Oficial*, (41.479), 5 de agosto de 1994. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0160\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html)

Secretaría del Senado (31 de mayo de 1994). Ley 134 de 1994. *Diario Oficial*, (41.373), 31 de mayo de 1994. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0134\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html)

Secretaría del Senado (23 de junio de 1995). Ley 191 de 1995. *Diario Oficial*, (41.903), 23 de junio de 1995. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0191\\_1995.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0191_1995.html)

Secretaría del Senado (15 de enero de 1996). Acto Legislativo 1º de 1996. *Diario Oficial*, (42.688), 17 de enero de 1996. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_1996.html)

Secretaría del Senado (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. *Diario Oficial*, (43.091), 24 de julio de 1997. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)

Secretaría del Senado (7 de agosto de 1997). Ley 397 de 1997. *Diario Oficial*, (43.102), 7 de agosto de 1997. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0397\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0397_1997.html)

Secretaría del Senado (29 de diciembre de 1998). Ley 489 de 1998. *Diario Oficial*, (43.464), 30 de diciembre de 1998. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html)

Secretaría del Senado (28 de julio de 1999). Ley 507 de 1999. *Diario Oficial*, (43.652), 2 de agosto de 1999. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0507\\_1999.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0507_1999.html)

Secretaría del Senado (30 de diciembre de 1999). Ley 550 de 1999. *Diario Oficial*, 43.940, 19 de marzo de 2000. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0550\\_1999.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0550_1999.html)

Secretaría del Senado (17 de agosto de 2000). Acto Legislativo 1º de 2000. *Diario Oficial*, (44.138), 23 de agosto de 2000. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_01\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2000.html)

Secretaría del Senado (18 de septiembre de 2000). Ley 614 de 2000. *Diario Oficial*, 44.169, (21 de septiembre de 2000). Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0614\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0614_2000.html)

Secretaría del Senado (6 de octubre de 2000). Ley 617 de 2000. *Diario Oficial*, (44.188), 9 de octubre de 2000. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0617\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html)

Secretaría del Senado (15 de agosto de 2001). Ley 685 de 2001. *Diario Oficial*, (44.545), 8 de septiembre de 2001. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0685\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html)

Secretaría del Senado (21 de diciembre de 2001). Ley 715 de 2001. *Diario Oficial*, 44.654, 21 de diciembre de 2001. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0715\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html)

Secretaría del Senado (13 de junio de 2003). Ley 810 de 2003. *Diario Oficial*, (45.220), 16 de junio de 2003. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0810\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0810_2003.html)

Secretaría del Senado (9 de julio de 2003). Ley 819 de 2003. *Diario Oficial*, (45.243), 9 de julio de 2003. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0819\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html)

Secretaría del Senado (26 de julio de 2004). Ley 902 de 2004. *Diario Oficial*, (45.622), 27 de julio de 2004. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0902\\_2004.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0902_2004.html)

Secretaría del Senado (10 de julio de 2007). Ley 1148 de 2007. *Diario Oficial*, (46.685), 10 de julio de 2007. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1148\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1148_2007.html)

Secretaría del Senado (27 de diciembre de 2007). Ley 1176 de 2007. *Diario Oficial*, 46.854, 27 de diciembre de 2007. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1176\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html)

Secretaría del Senado (28 de junio de 2011). Ley 1454 de 2011. *Diario Oficial*, (48.115), 29 de junio de 2011. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html)

Secretaría del Senado (06 de julio de 2012). Ley 1551 de 2012. *Diario Oficial*, (48.483), 6 de julio de 2012. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html)

Secretaría del Senado (17 de mayo de 2012). Ley 1530 de 2012. *Diario Oficial*, (48.433), 17 de mayo de 2012. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1530\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html)

Secretaría del Senado (24 de abril de 2012). Ley 1523 de 2012. *Diario Oficial*, (48.411), 24 de abril de 2012. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1523\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html)

Secretaría del Senado (29 de abril de 2013). Ley 1625 de 2013. *Diario Oficial*, (48.776), 29 de abril de 2013. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1625\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html)

Secretaría del Senado (29 de abril de 2013). Ley 1625 de 2013. *Diario Oficial*, (48.776), 29 de abril de 2013. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1625\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html)

Secretaría del Senado (29 de abril de 2013). Ley 1625 de 2013. *Diario Oficial*, (48.776), 29 de abril de 2013. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1625\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html)

Secretaría del Senado (9 de junio de 2015). Ley 1753 de 2015. *Diario Oficial*, (49.538), 9 de junio de 2015. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)

Secretaría del Senado (29 de julio de 2016). Ley 1801 de 2016. *Diario Oficial*, (49.949), 29 de julio de 2016. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html)

Secretaría del Senado (20 de agosto de 2019). Ley 1995 de 2019. *Diario Oficial*, (46.854), 27 de diciembre de 2007. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1995\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1995_2019.html)

Sennett, R. (2012). *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación*. Barcelona: Anagrama.

Sistema Único de Información Normativa. (1905). Ley 17 de 1905 (abril 11). *Diario Oficial*, (12328), 15 de abril de 1905. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1572890#:~:text=LEY%2017%20DE%201905&text=decreta%3A,los%20I%C3%ADmites%20que%20hoy%20tienen>

Sistema Único de Información Normativa. (1906). Decreto 4 de 1906 (enero 19). *Diario Oficial*, (12554), 24 de enero de 1906. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1699586>

Sistema Único de Información Normativa. (1910). Ley 21 de 1910 (julio 14). *Diario Oficial*, (14049). 28 de julio de 1910. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1576607>

Sistema Único de Información Normativa. (1936). Acto Legislativo 1 de 1936. *Diario Oficial*, (23263), 22 de agosto de 1936. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914>

Sistema Único de Información Normativa. (1947). Ley 88 de 1947 (diciembre 26). *Diario Oficial*, (26620), 8 de enero de 1948. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1630215>

Sistema Único de Información Normativa. (1953). Decreto 2278 de 1953 (septiembre 1). *Diario Oficial*, (28294), 12 de septiembre de 1953. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1430092>

Sistema Único de Información Normativa. (1961). Ley 135 de 1961 (diciembre 15). *Diario Oficial*, (30691), 20 de diciembre de 1961. Recuperado de: <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1792699>

Sistema Único de Información Normativa. (1968). Acto Legislativo 1 de 1968. *Diario Oficial*, (32673), 17 de diciembre de 1968. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>

Sistema Único de Información Normativa. (1978). Ley 61 de 1978 (diciembre 15). *Diario Oficial*, (35173), 8 de enero de 1979. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1614122>

Sistema Único de Información Normativa. (1979). Decreto 3104 de 1979 (diciembre 14). *Diario Oficial*, (35432), 14 de enero de 1980. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30019023>

Sistema Único de Información Normativa. (1980). Decreto 1306 de 1980 (junio 02). *Diario Oficial*, (35542). 23 de junio de 1980. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1263730>

Sistema Único de Información Normativa. (1980). Decreto 1306 de 1980 (junio 02). *Diario Oficial*, (35542), 23 de junio de 1980. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1263730>

Sistema Único de Información Normativa. (1986). Decreto 1222 de 1986. *Diario Oficial*, (37466). 14 de mayo de 1986. Recuperado de: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1246421>

Sistema Único de Información Normativa. (1986). Ley 11 de 1986 (enero 16). *Diario Oficial*, (37310), 17 de enero de 1986. Recuperado de: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1567604#:~:text=LEY%2011%20DE%201986&text=por%20la%20cual%20se%20dicta%20el%20estatuto%20b%C3%A1sico%20de%20la,manejo%20de%20los%20asuntos%20locales>

Sistema Único de Información Normativa. (1986). Ley 3 de 1986 (enero 09). *Diario Oficial*, (37304), 10 de enero de 1986. Recuperado de: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1558357>

Sistema Único de Información Normativa. (1987). Decreto 78 de 1987 (enero 15). *Diario Oficial*, (37757), 15 de enero de 1987. Recuperado de: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1017371>

Sistema Único de Información Normativa. (1987). Ley 43 de 1987 (noviembre 30). *Diario Oficial*, (38136), 30 de noviembre de 1987. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1598173>

Sistema Único de Información Normativa. (1989). Ley 57 de 1989. *Diario Oficial*, (39070), 20 de noviembre de 1989. Recuperado de: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1610091>

Sistema Único de Información Normativa. (1991). Ley 21 de 1991. *Diario Oficial*, (39720), 6 de marzo de 1991. Recuperado de: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1577376>

Sistema Único de Información Normativa. (1993). Acto Legislativo 01 de 1993. *Diario Oficial*, (40995). Recuperado de: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825348>



- Sistema Único de Información Normativa. (1993). Acto Legislativo 01 de 1993. *Diario Oficial*, (40995), 18 de agosto de 1993. Recuperado de: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1825348>
- Sistema Único de Información Normativa. (2011). Decreto 4167 de 2011. *Diario Oficial*, (48242), 3 de noviembre de 2011. Recuperado de: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1894258>
- Sistema Único de Información Normativa. (2011). Decreto 77 de 1987 (enero 15). *Diario Oficial*, (37757), 15 de enero de 1987. Recuperado de: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1016996>
- Sistema Único de Información Normativa. (5 de agosto de 1886). Constitución Política de 1886. Recuperado de: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1826862>
- Sistema Único de Información Normativa. Ley 52 de 1990. *Diario Oficial*, (39615), 31 de diciembre de 1990. Recuperado de: <http://www.suinjuriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1807492>
- Solé, C. El debate corporativismo-neocorporativismo. (1984). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (26), pp. 9-27. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/40183038>: 16-12-2017 15:54 UTC
- Sosa, M (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Guatemala: Cara Parens.
- Swartz, R.; Costa, A.; Beyer, B.; Reagan, R.; Kallick, B. (2008). Aprendizaje basado en pensamiento. Cómo desarrollar en los alumnos competencias del siglo XXI. Biblioteca innovación educativa.
- Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, 21(64), 67-104, Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46026>

- Torres, C. (2011). Construcción de jurisprudencia y políticas públicas sobre lo urbano y lo territorial. *Revista Bitácora*, 2(19), 5-7.
- Tribunal Administrativo del Atlántico. Sala de Decisión Oral, Sección B. (2017). Referencia Expediente 08-001-23-33-000-2017-00902-00-H. Actor: Departamento del Atlántico. Accionado: Municipio de Puerto Colombia (Atlántico) - Concejo Municipal. Medio de Control: Validez. Barranquilla, 7 de diciembre de 2017. República de Colombia. Rama Judicial del Poder Público.
- Trujillo, A. (2007). *Democracia y territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del hombre Editores-Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Universidad de Caldas. Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanas (ICSH). Doctorado en Estudios Territoriales (DET). (2011). Línea de investigación La Territorialización de Las y los Procesos de Metropolización.
- Van Dijk, T. (2006). *De la gramática del texto al análisis crítico del discurso. Una breve autobiografía académica*. (Versión 2.0). Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- Vázquez, F. (2007). Las reconfiguraciones territoriales del Chaco paraguayo: entre espacio nacional y espacio mundial. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (88). Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/py/fv.htm>
- Vega, S. (21 de diciembre de 2016). Entrevista personal, Barranquilla.
- Velásquez, F. (2009) (coord.). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Vergara, A. (2013). *Etnografía de los lugares. Una guía antropológica para estudiar su concreta complejidad*. México, D.F.: Ediciones Navarra.

Vergara-Perucich, J. (2018). Aplicaciones de la teoría implosión/explosión: relación entre la Región Metropolitana de Santiago de Chile y los territorios productivos regionales. *Revista EURE, Revista de estudios urbano regionales*, 44(133). Recuperado de: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2243>

Viloria, A., De la Torre Z., Guardiola, R. (1995). *Barranquilla. Estudio sociológico y documental para una monografía histórica de la ciudad*. En Villalón, J. (Compilador). Barranquilla, Editorial Efemérides.

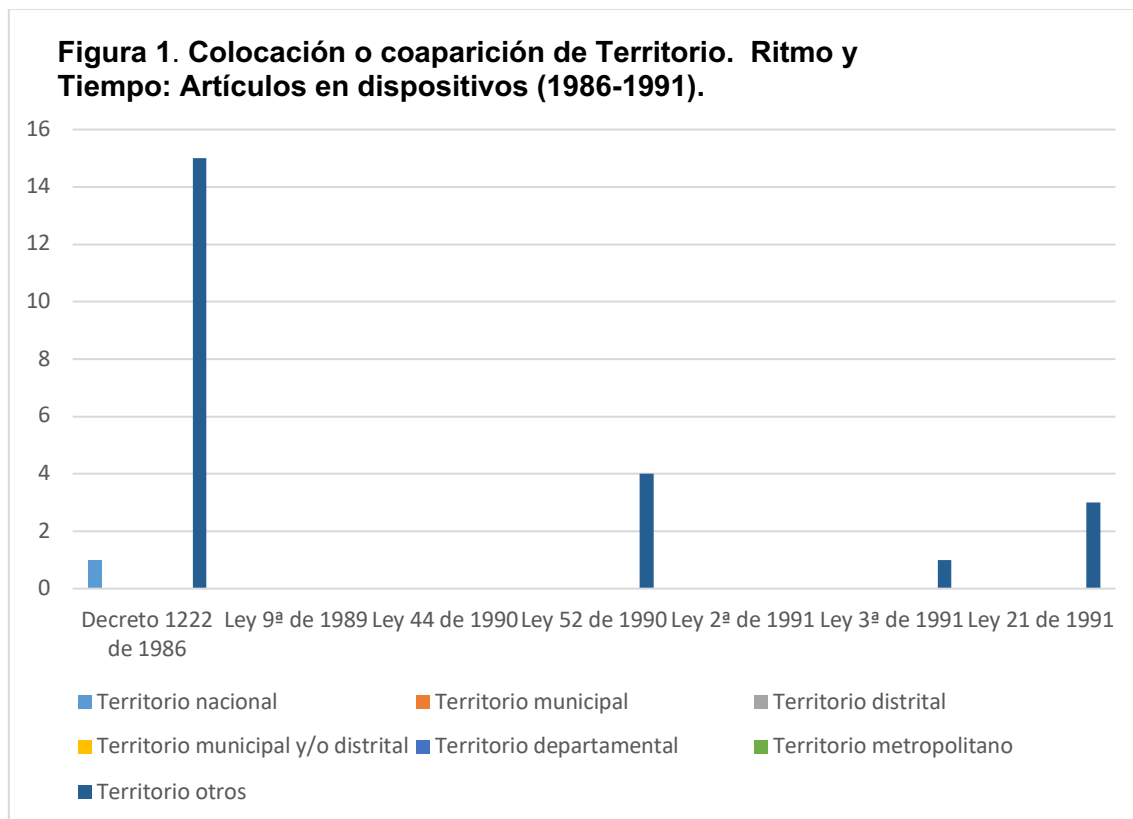
Wikipedia. (s.f.). La enciclopedia libre. Colocación. Recuperado de: <https://es.wikipedia.org/wiki/Colocación>

## ANEXOS

**Tabla 1. Colocación o coaparición de Territorio. Ritmo y tiempo: artículos en dispositivos (1986-1991)**

	Decreto 1222 de 1986	Ley 9ª de 1989	Ley 44 de 1990	Ley 52 de 1990	Ley 2ª de 1991	Ley 3ª de 1991	Ley 21 de 1991
Territorio nacional	1	0	0	0	0	0	0
Territorio municipal	0	0	0	0	0	0	0
Territorio distrital	0	0	0	0	0	0	0
Territorio municipal y/o distrital	0	0	0	0	0	0	0
Territorio departamental	0	0	0	0	0	0	0
Territorio metropolitano	0	0	0	0	0	0	0
Territorio otros	15	0	0	4	0	1	3

Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

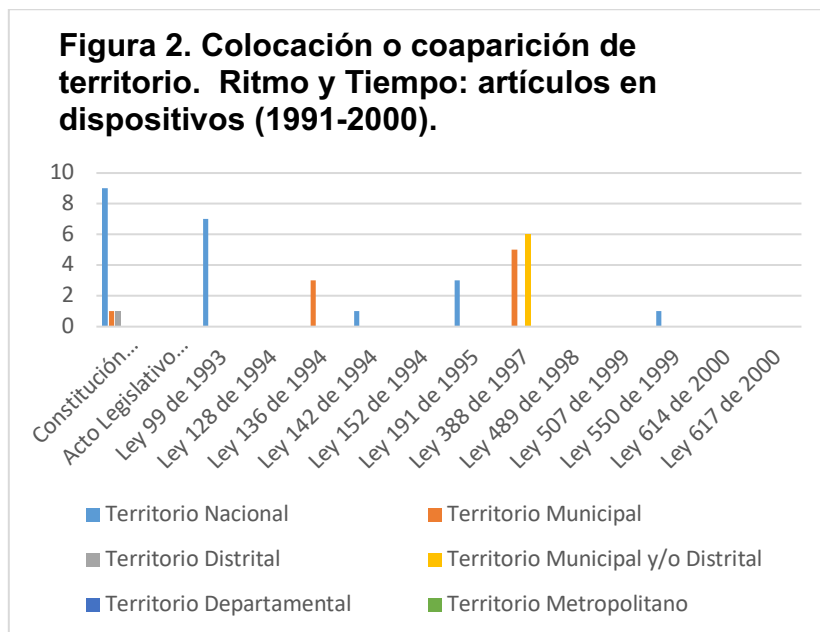


Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

**Tabla 2. Colocación o coaparición de territorio. Ritmo y tiempo: artículos en dispositivos (1991-2000)**

	Constitución Política de	Acto Legislativo 1 de 1993	Ley 99 de 1993	Ley 128 de 1994	Ley 136 de 1994	Ley 142 de 1994	Ley 152 de 1994	Ley 191 de 1995	Ley 388 de 1997	Ley 489 de 1998	Ley 507 de 1999	Ley 550 de 1999	Ley 614 de 2000	Ley 617 de 2000
Territorio nacional	9	0	7	0	0	1	0	3	0	0	0	1	0	0
Territorio municipal	1	0	0	0	3	0	0	0	5	0	0	0	0	0
Territorio distrital	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Territorio municipal y/o distrital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Territorio departamental	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Territorio metropolitano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa señalada.



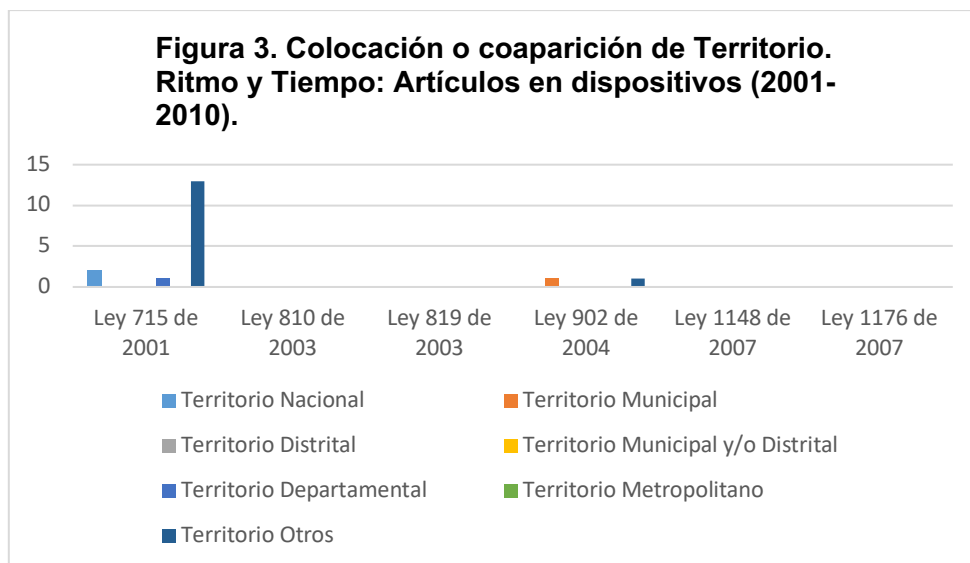
Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

**Tabla 3. Colocación o coaparición de territorio. Ritmo y tiempo: artículos en dispositivos (2001-2010)**

	Ley 715 de 2001	Ley 810 de 2003	Ley 819 de 2003	Ley 902 de 2004	Ley 1148 de 2007	Ley 1176 de 2007
Territorio nacional	2	0	0	0	0	0
Territorio municipal	0	0	0	1	0	0
Territorio distrital	0	0	0	0	0	0
Territorio municipal y/o distrital	0	0	0	0	0	0

Territorio departamental	1	0	0	0	0	0
Territorio Metropolitano	0	0	0	0	0	0
Territorio otros	13	0	0	1	0	0

Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.



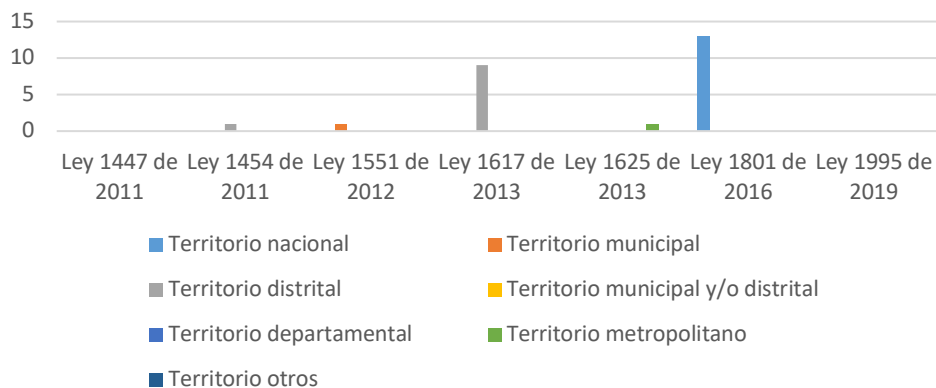
Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

**Tabla 4. Colocación o coaparición de territorio. Ritmo y tiempo: artículos en dispositivos (2011-2020)**

	Ley 1447 de 2011	Ley 1454 de 2011	Ley 1551 de 2012	Ley 1617 de 2013	Ley 1625 de 2013	Ley 1801 de 2016	Ley 1995 de 2019
Territorio nacional	0	0	0	0	0	13	0
Territorio municipal	0	0	1	0	0	0	0
Territorio distrital	0	1	0	9	0	0	0
Territorio municipal y/o distrital	0	0	0	0	0	0	0
Territorio departamental	0	0	0	0	0	0	0
Territorio metropolitano	0	0	0	0	1	0	0
Territorio otros	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

**Figura 4. Colocación o coaparición de Territorio. Ritmo y Tiempo: Artículos en dispositivos (2011-2020).**



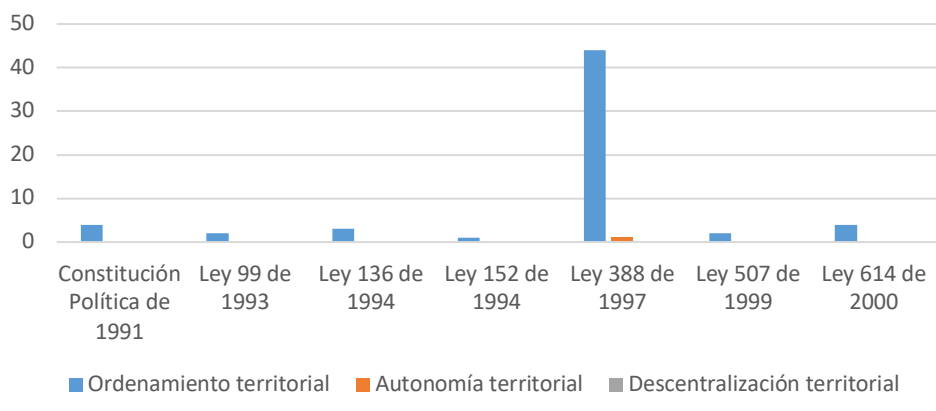
Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

**Tabla 5. Colocación o coaparición de territorial. Ordenamiento, autonomía, descentralización. Ritmo y tiempo: artículos en dispositivos (1991-2000)**

	Constitución Política de 1991	Ley 99 de 1993	Ley 136 de 1994	Ley 152 de 1994	Ley 388 de 1997	Ley 507 de 1999	Ley 614 de 2000
Ordenamiento territorial	4	2	3	1	44	2	4
Autonomía territorial	0	0	0	0	1	0	0
Descentralización territorial	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

**Figura 5. Colocación o coaparición territorial: ordenamiento, autonomía, descentralización. Ritmo y tiempo: artículos en dispositivos (1991-2000).**

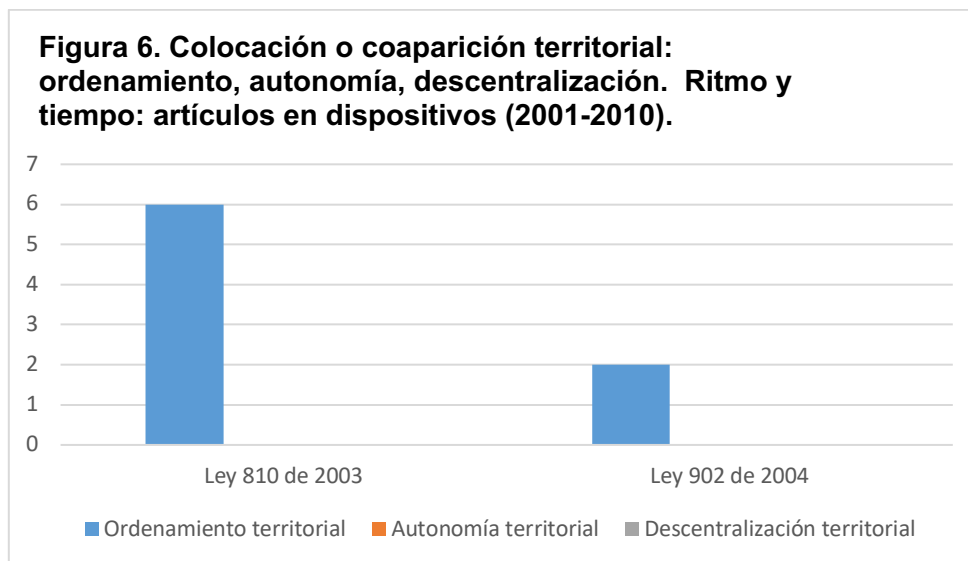


Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

**Tabla 6. Colocación o coaparición de territorial. Ordenamiento, autonomía, descentralización. Ritmo y tiempo: artículos en dispositivos (2001-2010)**

	Ley 810 de 2003	Ley 902 de 2004
Ordenamiento territorial	6	2
Autonomía territorial	0	0
Descentralización territorial	0	0

Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.



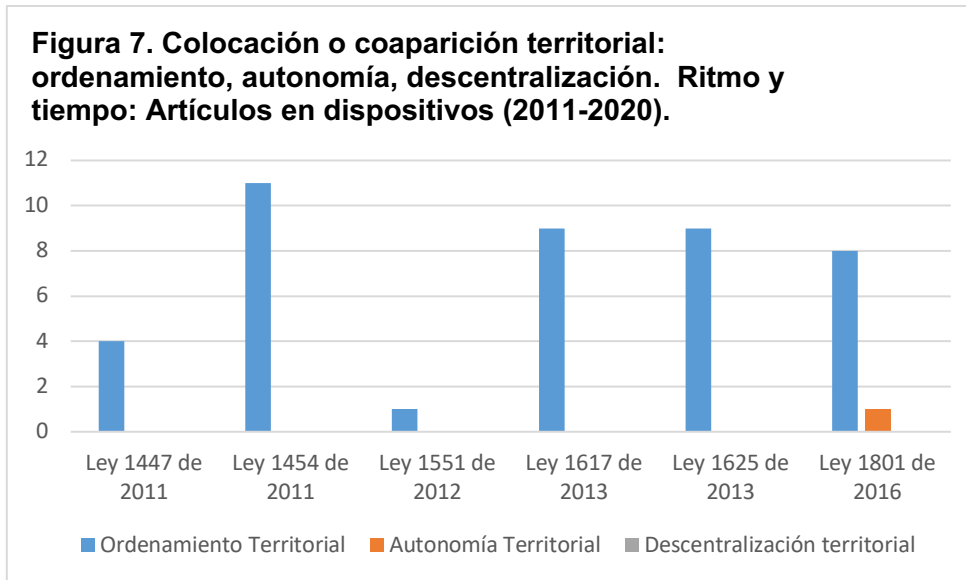
Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

**Tabla 7. Colocación o coaparición de territorial. Ordenamiento, autonomía, descentralización. Ritmo y tiempo: artículos en dispositivos (2011-2020)**

	Ley 1447 de 2011	Ley 1454 de 2011	Ley 1551 de 2012	Ley 1617 de 2013	Ley 1625 de 2013	Ley 1801 de 2016
Ordenamiento Territorial	4	11	1	9	9	8
Autonomía Territorial	0	0	0	0	0	1
Descentralización territorial	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.





Fuente: elaboración propia con base en la normativa señalada.

Barranquilla, diciembre 1 de 2020

**CARTA DEL CONSENTIMIENTO INFORMADO  
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DOCTORAL**

Yo, José Luis Farelo Guerra, identificado con cédula de ciudadanía N° 72.182.414 de Barranquilla, Atlántico; en calidad de doctorando del Doctorado en Estudios Territoriales DET de la Universidad de Caldas, Manizales, y de autor del proyecto titulado: “Política Pública de Ordenamiento y Territorialización Corredor Universitario Barranquilla-Puerto Colombia 1990-2016”; declaro y hago constar lo siguiente:

Las personas que de una u otra forma aparecen relacionadas en el marco del estudio, fueron informadas sobre el objeto de la investigación, orientada a valorar la territorialización de la política pública de ordenamiento territorial en una delimitada unidad socio espacial de análisis. Los informantes e investigadores entrevistados aprobaron la utilización de sus relatos y explicaciones como soporte en la investigación.

El material obtenido desde diversas fuentes, en el trabajo de campo, y expuesto en el cuerpo de la tesis, fue autorizado para su debida presentación y exposición.

Quedó claro que no se recibirá ningún beneficio económico por participar en este estudio. La participación es una contribución para el desarrollo de la investigación cuyo propósito es descubrir la territorialidad que emana del discurso nacional y su incidencia en las practicas locales de ordenamiento territorial.

No siendo otro el objeto, me suscribo.

Atentamente,

**José Luis Farelo Guerra**  
Doctorando  
Docente Investigador  
Barranquilla