

# ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, CIUDAD Y DERECHO URBANO

*Competencias, instrumentos de planificación y desafíos*



Editores: Jorge Iván Rincón Córdoba  
Nicolás Cabezas Manosalva

JORGE IVÁN  
RINCÓN CÓRDOBA  
NICOLÁS  
CABEZAS MANOSALVA  
EDITORES

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO,  
CIUDAD Y DERECHO URBANO:  
COMPETENCIAS, INSTRUMENTOS  
DE PLANIFICACIÓN Y DESAFÍOS

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

*Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano : competencias, instrumentos de planificación y desafíos /* Jorge Iván Rincón Córdoba, Nicolás Cabezas Manosalva (editores). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.

1283 páginas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587904482

1. Ordenamiento territorial -- Aspectos Jurídicos -- Colombia 2. Planificación regional -- Aspectos Jurídicos -- Colombia 3. Desarrollo de la comunidad urbana -- Colombia 4. Licencias de construcción y urbanismo -- Aspectos Jurídicos -- Colombia 5. Derecho urbanístico -- Colombia 6. Derecho administrativo -- Colombia I. Rincón Córdoba, Jorge Iván, editor II. Cabezas Manosalva, Nicolás, editor II. Universidad Externado de Colombia III. Título

344 SCDDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.

agosto de 2020

ISBN 978-958-790-448-2

© 2020, JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA Y NICOLÁS CABEZAS MANOSALVA (EDITORES)

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: septiembre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Santiago Perea Latorre

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Panamericana, formas e impresos S.A.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

PAULA ROBLEDO SILVA

*¿Cómo entender el territorio?*  
*Anotaciones sobre cómo ampliar el concepto*

## SUMARIO

Introducción. 1. El concepto hegemónico del territorio y del ordenamiento territorial. 2. Las críticas al concepto clásico de territorio. 3. El caso colombiano: entre una concepción clásica y una dinámica. Breves comentarios a modo de conclusión. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

Desde hace años, diferentes escuelas y comunidades epistémicas han abogado por reconocer la compleja naturaleza de los diferentes conceptos que contienen (y a la vez edifican) los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales. En ese sentido, cada vez es más frecuente encontrar doctrinas, teorías y movimientos que pretenden develar la verdadera naturaleza del derecho. Así por ejemplo, uno de los movimientos que mayor fuerza y reconocimiento ha adquirido en las últimas décadas es el de los *Critical Legal Studies* (Estudios Críticos del Derecho), el cual afirma que el derecho tiene una naturaleza política “oculta” mediante la cual se construyen y mantienen las estructuras contemporáneas del poder<sup>1</sup>. De igual manera, también han cobrado fuerza teorías en las que se reivindican y se valoran otros factores que inciden en el derecho, como lo son la política, las políticas públicas, el marxismo, el pluralismo y la herencia colonial, entre otros<sup>2</sup>; teorías que a su vez conducen a la necesidad de optar por un estudio interdisciplinar de los fenómenos e instituciones jurídicas<sup>3</sup>.

De manera análoga, en las demás disciplinas también ha venido calando la necesidad de emancipar el conocimiento de las aproximaciones tradicionales que centran el estudio única y exclusivamente en los fenómenos y elementos

---

1 ANDREA BIANCHI. *International Law Theories: An Inquiry into Different Ways of Thinking*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 135.

2 *Ibíd.*; ÉDGAR HERNÁN FUENTES CONTRERAS y LUZ ELIYER CÁRDENAS CONTRERAS. “La dicotomía sistema/entorno, desde una perspectiva multidisciplinaria, como método de asimilación de la ciencia jurídica”, en ÉDGAR FUENTES CONTRERAS, KLEVER FILIPO y MONIQUE FALCAO LIMA (eds.), *Inovação e produção de direito*, Río de Janeiro, Multifoco, 2018, pp. 163-188.

3 PAOLA ÁNDREA ACOSTA ALVARADO, AMAYA ÁLVEZ MARÍN, LAURA BETANCUR-RESTREPO, ENRIQUE PRIETO-RÍOS, DANIEL RIVAS-RAMÍREZ y FABIA VEÇOSO. “Rethinking international legal education in Latin America (REDIAL): exploring some obstacles of a hegemonic colonial academic model in Chile and Colombia”, en *Decolonizing Law in the Global North and South*, Routledge Press, 2020.

propios de cada disciplina. En ese sentido, es cada vez más frecuente ver que las nuevas corrientes del conocimiento promueven el estudio de factores y cuestiones exógenas para comprender el verdadero alcance y naturaleza de una situación determinada. En dicho contexto, la geografía es un buen ejemplo de la transformación epistemológica que se ha experimentado durante las últimas décadas, pues, como se puede apreciar, esta pasó de un estudio eminentemente naturalista a incluir la comprensión de los fenómenos sociales, políticos y culturales, entre otros<sup>4</sup>.

Como hemos anticipado, este tipo de mutaciones inciden directamente en conceptos como el del ordenamiento territorial; con la particularidad de que, además, debido a la naturaleza de dicha figura, requiere, necesariamente, de la confluencia de ambas disciplinas mencionadas: derecho y geografía. En ese sentido, es importante reconocer y entender cuáles son tales cambios conceptuales, de dónde vienen y por qué tienen una particular relevancia en contextos como el nuestro.

Así las cosas, el presente trabajo, lejos de proponer una nueva visión del territorio y del ordenamiento territorial, tiene como objetivo visibilizar las propuestas teóricas que pretenden modernizar el concepto de territorio, incluyendo en él los diferentes fenómenos históricos, sociales, políticos, económicos y ambientales que giran a su alrededor.

Este texto se divide en tres partes. En primer lugar, se presenta de manera esquemática cuál ha sido el concepto tradicional de territorio y de ordenamiento territorial. A continuación se analizan, uno a uno, los factores y fenómenos que no son contemplados dentro del concepto clásico del territorio, para lo cual se explica teóricamente cómo es que dichas cuestiones no se enmarcan en el concepto tradicional. Posteriormente, se ejemplifica por medio de la realidad colombiana; en esa perspectiva, el artículo evidencia cómo fenómenos históricos, sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales son obviados dentro del ámbito municipal del ordenamiento territorial. Finalmente, se concluye haciendo hincapié en la importancia de modernizar nuestras instituciones jurídicas a partir de definiciones dinámicas y evolutivas que permitan un verdadero desarrollo nacional.

---

4 OVIDIO DELGADO. “Geografía, espacio y teoría social”, en *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001, p. 40.

## I. EL CONCEPTO HEGEMÓNICO DE TERRITORIO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Desde los primeros vestigios de las civilizaciones, la relación entre ser humano y espacio ha tenido una especial importancia. Sin necesidad de ir más atrás, para las civilizaciones antiguas la tierra ocupó un papel decisivo en cuanto a la expansión del pensamiento, de su influencia y de su poderío. Ejemplo de ello es la forma en que las diferentes variaciones de la fórmula imperial se convirtieron en la regla general, lo que condujo a que las guerras se hicieran, esencialmente, por el territorio.

Este vínculo de dependencia del ser humano con respecto al espacio se mantuvo constante e inquebrantable con el paso de los siglos. Durante el medioevo, la apropiación del territorio conservó también una relación con el poder y con la subsistencia humana que posteriormente daría lugar a la proliferación de ciudades-estado<sup>5</sup>.

Sin embargo, es con la celebración de los tratados de Osnabrück y de Münster<sup>6</sup> que se fijaría un verdadero paradigma de la relación entre los Estados y el territorio. La Paz de Westfalia constituyó un punto de inflexión en cuanto a la relación de la sociedad con el territorio. Este tratado no solo puso fin a las principales guerras que asolaban la Europa del siglo XVII, sino que impuso un nuevo paradigma para la comunidad internacional al constituir el mito fundacional del derecho internacional (moderno)<sup>7</sup>. En concreto, los cánones derivados del mismo establecieron, por un lado, como regla general, el concepto de soberanía nacional, y por el otro, el principio de integridad territorial<sup>8</sup>.

5 STUART ELDEN. *The Birth of Territory*, Chicago, The University of Chicago Press, 2013.

6 Los tratados de Osnabrück y de Münster, también conocidos como Paz de Westfalia, son dos acuerdos internacionales que pusieron fin a las guerras de los Treinta Años y de los Ochenta Años en 1648. Por medio de ellos, los imperios católicos y los protestantes fijaron una serie de reglas básicas de convivencia dentro de las que se encontraban, entre otras, la soberanía territorial de los Estados, la influencia de la religión en el Estado y la naturaleza de la guerra. Véase STEVEN PATTON. “The Peace of Westphalia and it affects on international relations, diplomacy and foreign policy”, en *The Histories*, vol. 10, 1, 2019, pp. 91-99.

7 LUIS ESLAVA, MICHAEL FAKHRI y VASUKI NESIAH. “The spirit of Bandung”, en LUIS ESLAVA, MICHAEL FAKHRI y VASUKI NESIAH (eds.), *Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures*, Nueva York, Cambridge University Press, 2017, p. 16.

8 DAUD HASSAN. “The rise of the territorial State and the Treaty of Westphalia”, en *Yearbook of New Zealand Jurisprudence*, vol. 9, 2006, p. 67.

Ahora bien, el “aporte” de Westfalia no fue la simple fijación de estos dos estándares para efectos de la consolidación del régimen internacional moderno, sino que además surtió efecto en la concepción y organización interna de los Estados. Fue a partir de este momento que se empezó a reconocer (tanto en la doctrina como en la práctica) que para la consolidación y el reconocimiento de un Estado por la comunidad internacional era necesaria la concurrencia de tres elementos: territorio, población y soberanía nacional<sup>9</sup>.

A partir de ese momento, los Estados que existían y los que aparecieron tras las diferentes guerras de secesión e independencia que ocurrieron en los años siguientes tomaron, en gran medida, el paradigma westfaliano como punto de partida para su organización y funcionamiento internos<sup>10</sup>.

Es así como, por parte de la doctrina clásica, la primera aproximación al territorio es la que se hace desde los elementos del Estado. Bajo esta rúbrica, se trata de un presupuesto necesario para la existencia de un Estado, lo que además supone que es de su propiedad. De allí que se explique normalmente por medio de la teoría de la apropiación, en la que el Estado es propietario del territorio; de la teoría de la atribución, en virtud de la cual el territorio es entendido como un atributo de la personalidad jurídica estatal, y de la teoría de las competencias, en donde el territorio determina el alcance (espacial) de las competencias del Estado<sup>11</sup>.

Independientemente de la teoría que se acoja para entender al territorio como un elemento constitutivo del Estado, las consecuencias jurídicas tienden a ser las mismas. En esa medida, esta noción de territorio requiere que desde el derecho se responda, como mínimo, a las siguientes preguntas: ¿qué espacios abarca el territorio de un Estado?, ¿cuáles son las relaciones a las que hay lugar entre Estado y territorio? Las respuestas a estas preguntas pueden variar de acuerdo a lo que prevea cada Estado en su Constitución y su ordenamiento jurídico; sin embargo, las respuestas que ofrecemos a continuación son las que la doctrina tradicional (acogida por la mayoría de los países) ha dado desde la disciplina jurídica.

---

9 WILFREDO ROBAYO GALVIS. “Elementos del Estado: el territorio”, en MAGDALENA CORREA, NÉSTOR OSUNA y GONZALO RAMÍREZ (eds.), *Lecciones de derecho constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 137.

10 BERNARDO VELA ORBEGOZO. *Poder, hegemonía y periferia. Una aproximación crítica al derecho internacional clásico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, p. 350.

11 ROBAYO GALVIS. “Elementos del Estado”, cit., p. 137.

Para empezar, el territorio es entendido como el espacio físico sobre el que se extiende un Estado; sin embargo, ese espacio no responde únicamente al trazo de unas líneas divisorias territoriales sobre la superficie. Por el contrario, abarca, como mínimo, tres dimensiones espaciales: la terrestre, la marítima y la aérea. El espacio terrestre corresponde tanto al suelo como al subsuelo y, por tanto, abarca el territorio continental, el territorio insular (cuando lo hay) y la tierra y los recursos que se encuentran desde el suelo hasta el centro de la tierra<sup>12</sup>. El espacio marítimo abarca las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Y la dimensión aérea reúne al espacio aéreo propiamente dicho, el espacio electromagnético y la órbita geoestacionaria.

Cada una de estas figuras ha sido desarrollada jurídicamente tanto por el derecho nacional de los países como por el derecho internacional. Sin que nuestro propósito sea definir cada una de ellas ni entrar en el detalle de las respectivas regulaciones, conviene señalar, al menos de manera general, cuáles son los supuestos fácticos y las consecuencias jurídicas que algunas de ellas suponen. En concreto, esto nos permitirá evidenciar cuáles han sido las preocupaciones que tradicionalmente han sido atendidas por el derecho en lo que tiene que ver con el territorio.

La dimensión terrestre del territorio es tal vez la mayor preocupación que los Estados han tenido en la historia. Tal y como lo anticipamos, la tierra siempre ha sido un factor determinante del poder, en particular en el derecho internacional clásico<sup>13</sup>. Así por ejemplo, tratados internacionales como los de Osnabrück y Münster incluían disposiciones territoriales en las que se modificaba el paradigma fronterizo europeo<sup>14</sup>. Esto condujo a que fuera la dimensión más decantada en la práctica y a que, por tanto, la gran mayoría de la tierra del planeta esté hoy repartida entre los Estados existentes.

---

12 Al respecto es importante aclarar que en materia de límites territoriales el subsuelo se delimita a partir de un cono invertido trazado en los límites superficiales de los Estados hasta el centro de la tierra.

13 Con “derecho internacional clásico” se alude al periodo comprendido entre el surgimiento de los primeros Estados nación y la aparición del Estado de derecho. Al respecto, véase VELA ORBEGOZO. *Poder, hegemonía y periferia*, cit.

14 STEVE PICKERING. “Borderlines: maps and the spread of the Westphalian State from Europe to Asia, Part one - The european context”, en *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, vol. XL-4/W3, 2013, pp. 111-112. DOI: 10.5194/isprsarchives-XL-4-W3-111-2013.

No obstante lo anterior y reconociendo las diferentes dinámicas territoriales que se dieron desde la época de la Colonia hasta la consolidación del derecho internacional contemporáneo, la comunidad internacional se encargó de regular los diferentes supuestos en los que podría haber algún tipo de variación en los límites establecidos por los tratados internacionales específicos. Así entonces, encontramos diferentes figuras para la adquisición territorial por parte del Estado, a saber: la ocupación, el consentimiento, la sucesión, la adhesión y la prescripción adquisitiva. Paralelamente, están también aquellas fórmulas jurídicas para adquirir nuevos territorios que son avaladas por el derecho constitucional de los Estados pero que resultan contrarias al derecho internacional<sup>15</sup>. Este es el caso de las conquistas armadas y de la contigüidad territorial.

Sumado a lo anterior, la costumbre y la jurisprudencia internacionales han previsto fórmulas para llevar a cabo la delimitación territorial de los nuevos Estados. Ejemplo de ello es el concepto de *uti possidetis iuris* que parte de los títulos jurídicos de las colonias para renovar los límites que existían en aquella época. No obstante, tal como lo veremos más adelante, este es uno de los elementos que demuestran el legado colonial del concepto de territorio que ha imperado hasta el momento en regiones como América Latina.

Con relación a la dimensión marítima, el derecho internacional también se ha encargado de imponer reglas y estándares relativos a la delimitación y destinación de esta parte del territorio. En ese sentido, encontramos diversos tratados internacionales (dentro de los que resaltan la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) en los que se establecen reglas específicas para calcular las dimensiones de cada uno de los componentes

---

15 Este tipo de discusiones trascienden lo territorial en la medida en que desde que se desarrolló el derecho internacional contemporáneo ha existido una impresionante pugna entre los ordenamientos jurídicos nacionales y el derecho internacional por la supremacía, llevando a que en la práctica haya incertidumbre jurídica sobre cuál prevalece sobre el otro. Sobre lo primero, véase PAOLA ANDREA ACOSTA ALVARADO y JULIÁN EDUARDO HUERTAS CÁRDENAS. “Teorías sobre la relación entre el derecho interno y el derecho internacional en la jurisprudencia constitucional colombiana”, en JUANA ACOSTA LÓPEZ, PAOLA ANDREA ACOSTA ALVARADO y DANIEL RIVAS RAMÍREZ (eds.), *De anacronismos y vaticinios: diagnóstico sobre las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en Latinoamérica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 681-704. Sobre los problemas prácticos de esta discusión, véase DANIEL RIVAS-RAMÍREZ. “El vicio surrealista del monismo y el dualismo ante la metamorfosis del derecho internacional público”, en FLORALBA PARÓN PARDO y MAGDALENA CORREA HENAO (eds.), *¿El Estado constitucional en jaque?*, t. 2, *El Estado constitucional y el derecho internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 45-78.

de la dimensión marítima (es decir, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva, etc.), así como también el alcance de la soberanía territorial de los Estados en cada uno de ellos. De esa manera, se fija un sistema escalonado para el ejercicio de la soberanía nacional según el cual, mientras más próximo se encuentre el componente del territorio al *territorio terrestre*, mayor será el alcance de la soberanía. Así pues, en el mar territorial el Estado tiene el pleno ejercicio de la soberanía, mientras que en la zona económica exclusiva solo puede ejercer soberanía respecto a los recursos biológicos y no biológicos, la creación de islas artificiales, la investigación científica y la protección medioambiental<sup>16</sup>.

Por último, la dimensión aérea es la que ha tenido un desarrollo más tardío, en la medida en que únicamente a partir de la Primera Guerra Mundial empezó a cobrar relevancia para los Estados, por lo que su regulación sigue en proceso de construcción. No obstante, se cuenta con acuerdos internacionales y costumbres que permiten concluir que el espacio aéreo y el espectro electromagnético se extienden al espacio atmosférico bajo el que se encuentran el espacio terrestre, las aguas interiores y el mar territorial de los Estados. Así mismo, se ha establecido, en virtud del Tratado del Espacio de 1967, que la órbita geoestacionaria es parte del patrimonio común de la humanidad y, por tanto, al ser inapropiable, ningún Estado tiene soberanía exclusiva sobre ella<sup>17</sup>.

Ahora bien, estas reglas que hemos mencionado de manera somera son propias del derecho internacional y se reflejan, en gran medida, en los ordenamientos jurídicos nacionales. De ahí que gran parte de los Estados se valga de los tratados internacionales que fijan límites territoriales y establecen reglas en torno a ellos para definir su territorio internamente en sus constituciones y/o leyes fundamentales. Por ejemplo, en el caso colombiano, el artículo 101 de la Constitución Política no solo afirma la titularidad del Estado sobre los mismos elementos territoriales que hemos descrito, sino que además remite al derecho internacional para complementar la delimitación reconocida por el constituyente de 1991<sup>[18]</sup>:

---

16 ROBAYO GALVIS. “Elementos del Estado”, cit., p. 162; artículo 56 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

17 ROBAYO GALVIS. “Elementos del Estado”, cit., p. 171.

18 Esta remisión al derecho internacional puede ser entendida como un cláusula de apertura que el constituyente previó en el texto constitucional con el objeto de articular el ordenamiento jurídico nacional con el derecho internacional para evitar problemas prácticos derivados de interpretaciones

Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la Isla de Malpelo, y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales<sup>19</sup>.

A partir de una lectura complementaria entre el derecho internacional y el derecho constitucional de los Estados con relación al concepto de territorio (propriadamente dicho) es posible comprender el alcance espacial y jurídico del mismo. Como hemos visto, tanto el derecho internacional como el derecho nacional establecen criterios para determinar cuáles son los límites que dibujan el tamaño y extensión del territorio de los Estados y cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de su titularidad y/o propiedad.

Sin embargo, la noción de territorio clásica o, más bien, sus consecuencias jurídicas internas van más allá de un elemento esencial del Estado. En realidad, dicha comprensión constituye un presupuesto necesario para entender y articular el principio de soberanía nacional, que en pocas palabras supone ejercer con exclusividad al interior de dichas fronteras la autoridad pública<sup>20</sup>.

---

contradictorias derivadas de cada uno de estos sistemas jurídicos. No obstante, es importante no perder de vista que Colombia tradicionalmente se ha catalogado como un sistema *monista moderado* y, por tanto, esta cláusula de apertura podría ser apenas una garantía oculta del texto constitucional. Sobre las diferentes cláusulas de apertura al derecho internacional y la relatividad del *monismo moderado a la colombiana*, véase PAOLA ANDREA ACOSTA ALVARADO. “Zombis vs. Frankenstein: sobre las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno”, en *Estudios Constitucionales*, año 14, n.º 1, 2016, pp. 15-60. DOI: 10.4067/S0718-52002016000100002.

19 Artículo 101 CP.

20 DAUD HASSAN. “The rise of the territorial State and the Treaty of Westphalia”, cit., p. 67.

Pese a que podríamos detenernos a analizar *in extenso* el concepto de soberanía nacional, para los efectos de este artículo nos interesa concentrarnos en la relación que supone dicho principio con el territorio propiamente dicho; y con ello nos referimos a la figura del ordenamiento territorial, mediante la cual los Estados articulan el ejercicio de su autoridad a lo largo y ancho del territorio nacional. Así, desde la teoría, el ordenamiento territorial ha sido definido como una herramienta para la ordenación de la autoridad y poder del Estado, es decir, como una acción estatal<sup>21</sup>. En ese sentido, se trata de una figura eminentemente político-administrativa por medio de la cual los Estados establecen diferentes órbitas del poder público, con alcances diferenciales y que, en todo caso, pertenecen a un esquema complejo en donde existen varios centros de poder que operan en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subordinación, dependiendo de cada forma de Estado<sup>22</sup>.

Esta concepción del ordenamiento territorial supone, como mínimo, dos elementos que se pueden evidenciar en el caso colombiano: por un lado, la definición de un modelo de Estado en el que se adopta una posición entre el abanico de posibilidades que hay entre federalismo y centralismo<sup>23</sup>; y por el otro, la edificación de un sistema que, acorde con el modelo de Estado elegido, distribuya y afiance el poder público estatal en el territorio. Esta última parte es especialmente importante si se tiene en cuenta que es solo por medio de ese complejo andamiaje del poder que el Estado podrá establecer relaciones directas y cercanas con la ciudadanía, lo cual cimienta la soberanía que se ejerce sobre el territorio.

---

21 ALICE BEUF y PATRICIA AVELLANEDA. “Introducción”, en ALICE BEUF y PATRICIA RINCÓN AVELLANEDA (eds.), *Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017, p. xvi.

22 YOLANDA TERESA HERNÁNDEZ PEÑA. “El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?”, en *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, n.º 19, 2010, p. 100.

23 Respecto a la multiplicidad de modelos de Estado que existen y las diferentes fórmulas que puede haber entre federalismo y centralismo, véase PAULA ROBLEDO SILVA. “La autonomía territorial como forma de reconocer la existencia de particularidades dentro del Estado unitario”, en JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA (ed.), *Las transformaciones de la Administración Pública y del derecho administrativo*, t. 1, *Constitucionalización de la disciplina y evolución de la actividad administrativa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 389-448.

No obstante lo anterior, y en virtud de la estructura de ordenamientos jurídicos como el colombiano, el ordenamiento territorial está limitado en gran medida por la regulación que disponga el legislador. Esto se pueden comprender en la medida en que la Constitución es el pilar para el ordenamiento territorial y la ley es la encargada de desarrollarlo. Esto, supone que en realidad, el desarrollo de la figura queda en manos del legislador, el cual es una figura que pese a ser representativa de la ciudadanía, cuenta con serios problemas técnicos e interdisciplinarios que dificultan la verdadera comprensión de las dinámicas territoriales que se viven en el país.

## 2. LAS CRÍTICAS AL CONCEPTO HEGEMÓNICO DE TERRITORIO

Desde diferentes sectores, doctrinas y teorías han aparecido una serie de críticas al concepto jurídico clásico de territorio. Tanto unas como otras intentan mostrar que se trata de un concepto impuesto, limitado y anacrónico en la medida en que no se reconocen ni se incluyen las diferentes dimensiones de los fenómenos que ocurren en dicho espacio geográfico.

En esta segunda parte del documento nuestro objetivo es explicar en qué consiste cada una de estas críticas y cómo ellas tienen un fuerte asiento en el diario vivir del territorio. Así, en las próximas páginas nos ocupamos de analizar cómo esos problemas que desde la teoría se han identificado se pueden evidenciar en la realidad colombiana.

### 2.1. UNA DEFINICIÓN IMPUESTA, CONSTRUIDA BAJO LA RÚBRICA COLONIALISTA

Para empezar, la primera gran crítica que se hace al concepto hegemónico de territorio en los ordenamientos jurídicos contemporáneos, y en particular en los latinoamericanos, es que se trata de un concepto que hace parte del legado colonial, que en buena medida reproduce los valores y las dinámicas propios del sistema que se gestó en el Antiguo Continente y sus prácticas imperiales<sup>24</sup>. Esto quiere decir que en realidad la manera en que comprendemos

---

24 HORACIO MACHADO ARÁOZ. "Territorio(s), modernidad y geografía de la dominación: una mirada poscolonial", en ALICE BEUF y PATRICIA RINCÓN AVELLANEDA (eds.), *Ordenar los territorios*:

jurídicamente el territorio está sesgada, pero además responde a criterios que no se compaginan con las realidades y dinámicas locales.

Para entender esta crítica es necesario hacer dos breves comentarios. En primer lugar, es importante recordar que, tal como lo señala Anne Orford, el derecho es inherentemente genealógico<sup>25</sup> y, por tanto, los ordenamientos jurídicos latinoamericanos (dentro de los que resalta el colombiano), pese a haber sido diseñados tras las respectivas independencias, mantienen importantes rasgos heredados de los sistemas jurídicos coloniales. El sistema de filiación, los modos de adquisición, la propiedad sobre los recursos naturales, la legitimación del discurso blanco, la imposición y utilización de religiones oficiales o autorizadas, entre otros, son ejemplos muy claros de cómo aún existe un marcado legado colonial dentro de nuestros ordenamientos jurídicos. Y, por supuesto, respecto a las cuestiones relacionadas con el territorio y el ordenamiento territorial también es posible identificar rasgos y herencias de la Colonia.

Podemos señalar, verbigracia, la delimitación territorial y la adjudicación de los Estados latinoamericanos conforme a los títulos territoriales de la Colonia mediante la figura del *uti possidetis iuris*. Por medio de ella, los antiguos títulos jurídicos que durante la Colonia fueron empleados para la atribución del territorio y la delimitación de los territorios del Imperio español cobran particular relevancia al ser valorados por el derecho contemporáneo para legitimar la titularidad de un Estado sobre un territorio, y en consecuencia, sobre los recursos que dentro de él se encuentran. En pocas palabras, en regiones como América Latina las fronteras y territorios han sido definidos sin reconocer las dinámicas socioculturales de cada lugar; muy por el contrario, han sido definidos a partir de la rúbrica impuesta por los colonizadores, y luego avalados y refrendados por el derecho internacional, apropiándose y reproduciendo la conflictividad del concepto<sup>26</sup>. Por ello, es

---

*perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017, p. 48.

25 ANNE ORFORD. "The past as law or history? The relevance of imperialism for modern international law", IILJ Working Paper 2012/2, History and Theory of International Law Series, University of Melbourne Legal Studies Research Paper n.º 600, Melbourne, IILJ - University of Melbourne, 2011, p. 9.

26 MARCOS CRIADO DE DIEGO. *Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano. Estudio sobre la conflictividad y los mecanismos de resolución de conflictos en las zonas rurales de Guapi, Cauca*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, Fundación ACUA y Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 32-33.

este tal vez uno de los legados más grandes que nos ha dejado el Imperio español, al haber dado origen no solo a los límites formales, sino también a los nombres y características de nuestras entidades territoriales y de algunas de nuestras instituciones político-administrativas<sup>27</sup>.

Otra importante práctica que fue heredada de la Colonia y que posteriormente fue legitimada por los ordenamientos jurídicos latinoamericanos fue la de la privatización y la *mercantilización* de la naturaleza<sup>28</sup>. Esta se ha convertido en la regla general, hasta el punto de que en Bolivia se han desencadenado enfrentamientos civiles a raíz de la privatización del agua; en Chile, conflictos por la explotación de recursos naturales ubicados en territorios indígenas, realizada por particulares; y en Colombia, una guerra silenciosa en contra de los líderes sociales y campesinos que intentan evitar que con el aval del Estado se lleve a cabo la explotación en páramos, reservas naturales y territorios indígenas.

La segunda cuestión que explica el carácter anacrónico del concepto de territorio y cómo el mismo es resultado y reflejo de un proceso colonialista tiene que ver con lo que mencionábamos al principio de este documento. Como lo hemos visto, los conceptos de territorio y soberanía nacional (territorial) tuvieron una importante transformación con la celebración de la Paz de Westfalia. Este fenómeno supuso un cambio de paradigma en la naturaleza de los Estados, el origen y justificación de su poder, y en sus dinámicas.

En concreto, Westfalia supuso el reconocimiento del Estado moderno (el Estado nación), dentro del cual el principio de no intervención es medular. En ese sentido, los Estados reconocen a sus homólogos, pero no interfieren en lo que ocurre al interior de ellos<sup>29</sup>, lo que significa que en realidad la soberanía nacional cobra una especial relevancia al convertirse en una garantía para el poder de cada Estado en su interior. Sumado a ello, el derecho internacional también se vio marcado por este hito en la medida en que las relaciones internacionales solo podrían darse en cabeza de los Estados, dejando por

---

27 MICHAEL BERNHARD, CHRISTOPHER REENOCK y TIMOTHY NORDSTROM. "The legacy of western overseas colonialism on democratic survival", en *International Studies Quarterly*, vol. 48, 2004, pp. 225-250.

28 MANUEL JIMÉNEZ FONSECA. "Jus gentium: one more reading of Vitoria?", en MARTTI KOSKENNIEMI, WALTER RECH y MANUEL JIMÉNEZ FONSECA (eds.), *International Law and Empire: Historical Explorations*, Nueva York, Oxford University Press, 2017, pp. 128-140.

29 ERIC ALLEN ENGLE. "The transformation of the interational legal system: the Post-Westphalian Legal Order", en *Quinnipiac Law Review*, vol. 23, n.º 23, 2004, pp. 23-45.

fuera de estas dinámicas cualquier otro sujeto que podría llegar a participar de los escenarios internacionales.

Ahora bien, pese a que Westfalia constituyó un importante hito para el derecho internacional y para la definición del territorio y sus relaciones con los Estados, es importante reconocer que fue un modelo impuesto por unos pocos imperios. Con esto queremos hacer referencia a la manera en que, en realidad, el paradigma del Estado moderno no solo condicionó la estructura de la comunidad internacional sino que además obligó a gran parte de la misma a aceptarlo, junto con estándares y reglas universalistas. Al respecto, por un lado, es preciso reconocer que para el momento en que se celebraron dichos tratados aún existían otros poderes, otros paradigmas y otras lógicas que se organizaban y funcionaban de manera paralela y diferente<sup>30</sup>; y por el otro, que en todo caso este “nuevo” sistema incluía sesgos cristianos y olvidaba los daños ocasionados por las guerras del pasado.

Sobre este último punto es importante señalar que el sistema que se gestó con ocasión de Westfalia legitimó en gran medida la empresa de la colonización. En esa medida, avaló la *propiedad* de las colonias en cabeza de las coronas que las habían conquistado, fomentando con ello la exacerbación de un modelo mercantilista radical que permitiría seguir el financiamiento de las monarquías.

Pese a que han transcurrido ya varios siglos desde que ocurrió la Paz de Westfalia, el sistema surgido de allí no ha cambiado en mayor medida. Desde el derecho internacional y los diferentes hitos que han dado lugar a una transformación de la noción de soberanía, en realidad se mantienen las características esenciales del sistema de Estados modernos. Así por ejemplo, aún existe una estructura jerárquica entre Estados, en donde la asimetría de poder permite que solo la opinión de unos pocos sea relevante para la comunidad internacional, lo que a su vez hace posible que existan nuevas formas de colonización para continuar con la explotación de los Estados más “jóvenes”. Al respecto, basta con analizar la composición del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el exorbitante poder de veto que tienen China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia; o, en su defecto, los Estados que participan y dirigen los organismos internacionales económicos

---

30 Cfr., p. ej., JOSÉ-MANUEL BARRETO. “*Cerberus: rethinking Grotius and the Westphalian System*”, en MARTTI KOSKENNIEMI, WALTER RECH y MANUEL JIMÉNEZ FONSECA (eds.), *International Law and Empire: Historical Explorations*, Nueva York, Oxford, 2017, pp. 149-176.

que establecen pautas de comportamiento para los Estados en general e inducen con sus instrumentos a la apertura económica de los Estados en vía de desarrollo, en particular<sup>31</sup>.

Al derecho, en general, le ha costado trabajo convertirse en una disciplina capaz de reconocer las aceleradas dinámicas de las diferentes áreas que regula; y esto incluye el caso del derecho internacional. En ese sentido, los conceptos de soberanía y territorio que fueron delineados con Westfalia han opuesto resistencia a la aparición de nuevos sujetos y actores dentro de las relaciones internacionales. Así, pese a la humanización del derecho internacional, con la aparición del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados todavía se resisten a que otros actores, como las empresas transnacionales y las organizaciones internacionales, actúen como verdaderos sujetos del derecho y cuenten con atribuciones similares a las que ellos poseen<sup>32</sup>.

Pese a que los Estados latinoamericanos fueron alcanzando su independencia de las coronas europeas durante el siglo XIX, el sistema internacional los obliga a participar en él y a aceptar las normas que otros Estados más poderosos les imponen. Esto los ha obligado a adoptar la falsa premisa del desarrollo, en razón de la cual siguen estándares ajenos impuestos por el sistema y que en realidad, en lugar de acercarlos al mismo “nivel” que los Estados poderosos, los convierten en una herramienta más para alcanzar los objetivos de estos últimos<sup>33</sup>.

De acuerdo con esta lógica, el concepto de territorio en realidad se convirtió en un objeto de conquista a través del cual las potencias del momento tendrían (y tienen) la posibilidad de expandir su poder (político, internacional y económico) sobre lo que Horacio Machado ha denominado como los tres pilares epistémico-políticos: un espacio de dominio, una economía moral de la expropiación y una teoría racial de jerarquización poblacional<sup>34</sup>. Para

31 LUIS ESLAVA, LILIANA OBREGÓN y RENÉ URUEÑA. “Imperialismo(s) y derecho(s): internacional(es): ayer y hoy”, en *Imperialismo y derecho internacional*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, 2016, pp. 64 ss.

32 RIVAS-RAMÍREZ. “El vicio surrealista del monismo y el dualismo ante la metamorfosis del derecho internacional público”, cit., pp. 43-52.

33 PAULA ROBLEDO SILVA, PAULA y DANIEL RIVAS-RAMÍREZ. “Cuando la leyenda de El Dorado se hace realidad. Análisis sobre las tensiones entre los intereses económicos y los derechos de los pueblos indígenas”, en JULIÁN TOLE MARTÍNEZ (eds.), *Derechos humanos y la actividad empresarial en Colombia: implicaciones para el estado social de derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 51-52.

34 MACHADO ARÁOZ. “Territorio(s), modernidad y geografía”, cit., p. 48.

otros autores, como Fals Borda, las instituciones heredadas de la Colonia y la imposición del modelo westfaliano son características de una política colonial que conduce a que el ejercicio de la soberanía dentro de las fronteras nacionales, es decir, dentro del territorio, sea bélico, nacionalista y etnocéntrico<sup>35</sup>; características que podremos apreciar con mayor detalle cuando nos detengamos a analizar el caso colombiano.

En suma, esta primera crítica que se le hace a las nociones tradicionales de territorio y de ordenamiento territorial tiene que ver con sus orígenes y características coloniales. En ese sentido, es necesario resaltar que en el caso de los ordenamientos jurídicos existe una doble naturaleza colonial en la medida en que abarca tres niveles de la colonización. Por un lado, se encuentra el innegable legado colonial que se aprecia en nuestras instituciones jurídicas nacionales al haber sido parte de una de las colonias de la Corona española; por otro, los vicios ocultos que se derivan de la fórmula territorio-soberanía derivada del hito de Westfalia; y, finalmente, se tienen las consecuencias jurídicas (que vienen del derecho internacional pero que se reflejan en las políticas públicas y el ejercicio del poder nacional) que se derivan de la descolonización aparente y la participación (obligatoria) en la dicotomía desarrollo-en vía de desarrollo/no desarrollo.

## 2.2. UNA DEFINICIÓN SESGADA, QUE IGNORA LA HISTORIA Y LA IDENTIDAD DEL TERRITORIO

Una segunda crítica que se hace a la definición del territorio que ha sido adoptada tradicionalmente es la que está relacionada con la historia del mismo. En concreto, la doctrina ha señalado que uno de los grandes problemas que se derivan de la definición que hemos dado al comienzo del documento es que no responde ni reconoce sustancialmente la historia del territorio. En ese sentido, la definición del territorio omite reconocer los fenómenos geográficos, sociales y culturales que ya había experimentado el espacio con anterioridad y, por tanto, ignora los impactos de la historia en la realidad actual del territorio.

Al igual que ocurre con la mayoría de las áreas del derecho, esta crítica tiene su punto de partida en el *giro historiográfico*, el cual reconoce que

---

35 ORLANDO FALS BORDA. *Acción y espacio: autonomías en la nueva república*, Bogotá, IEPRI y Tercer Mundo Editores, 2000, p. 5.

estudiar y entender la historia del derecho es importante para comprender el porqué de las normas, las instituciones y las teorías actuales, así como la consecuente relación entre su pasado y su presente<sup>36</sup>. En otras palabras, estudiar la historia permite entender en qué momento y por qué motivo surgieron las preguntas que determinaron las prioridades de las que el derecho se ocupa actualmente, y cuál es la razón de ser de nuestras instituciones y nuestras regulaciones<sup>37</sup>.

Sumado a lo anterior, las aproximaciones historicistas al territorio y a cualquier otro concepto jurídico son importantes porque también permiten entender los conceptos propiamente dichos, sus usos, sus desarrollos y sus cambios a lo largo del tiempo. Para ello es particularmente importante emplear los análisis contextuales que llevan a poder leer tales conceptos de manera coherente con el escenario en el que aparecieron o se transformaron<sup>38</sup>. En ese sentido, definir y regular el territorio requiere de un cuidadoso estudio de los diversos factores históricos que condujeron hasta la definición actual, defendiendo y recuperando aquellos vacíos y periodos que han sido borrados de la historia oficial de los Estados y del territorio.

Es así como la crítica historicista del concepto de territorio va, al menos en el caso latinoamericano, de la mano con la crítica colonial. Pese a que para algunos autores, como Marta Herrera, es posible rastrear la influencia del ordenamiento territorial prehispánico en el ordenamiento actual, en realidad la mayoría de las características y rasgos corresponden al legado colonial<sup>39</sup>. Tanto en los aspectos territoriales como en el derecho en general, los ordenamientos jurídicos latinoamericanos están plagados de elementos que se trasplantaron de manera casi idéntica del derecho indiano y de las Siete Partidas y que, en consecuencia, corresponden a estándares forjados bajo una lógica diferente que responde a parámetros y factores exógenos a la región. Así mismo, se trata de paradigmas construidos desde un discurso

---

36 GEORGE RODRIGO BANDEIRA GALINDO. "Marti Koskenniemi and the historiographical turn in international law", en *European Journal of International Law*, vol. 16, n.º 3, 2005, p. 541.

37 "Historia e historiografía del derecho internacional: entrevista a Antony Anghie, Martti Koskenniemi y Anne Orford", en PAOLA ANDREA ACOSTA ALVARADO, LAURA BETANCUR RESTREPO y ENRIQUE PRIETO-RÍOS (eds.), *Derecho internacional: investigación, estudio y enseñanza*, t. 1, *Historia(s) del derecho internacional*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2020.

38 STUART ELDEN. "How should we do the history of territory?", en *Territory, Politics, Governance*, vol. 1, n.º 1, 2013, p. 15. DOI: 10.1080/21622671.2012.733317.

39 MARTA HERRERA ÁNGEL. "Transición entre el ordenamiento territorial prehispánico y el colonial en la Nueva Granada", en *Historia Crítica*, n.º 32, 2006, pp. 118-152.

hegemónico y canónico que silencia voces y crea y reproduce diferentes vacíos epistemológicos, como los de los saberes ancestrales de los pueblos originarios de América Latina<sup>40</sup>.

Ahora bien, dada la necesidad de reconocer el valor de la historia para la definición del territorio y de otros conceptos a partir de un ejercicio contextual, esta propuesta también requiere del reconocimiento de las dinámicas sociales, políticas y culturales que ocurrieron en los diferentes momentos históricos del territorio. En ese sentido, es importante colmar los vacíos del conocimiento a partir de un estudio integral de la historia. Con esto nos referimos a que es importante no reconocer una línea del tiempo que reconstruya una historia única, sino reconocer las diferentes historias que se llevaron a cabo en el espacio geográfico que abarca el actual territorio. Solo en esa medida será posible reconocer el valor de cada uno de los periodos históricos, pero también la importancia y el legado de cada una de las realidades que se vivían en cada uno de dichos momentos.

En concreto, se trata de un razonamiento que reconoce la manera en que los ordenamientos territoriales, caracterizados y determinados por el colonialismo, ignoran las voces y las realidades de quienes habitaron el espacio con anterioridad a la Conquista europea, pero que también subsistieron durante y después de dicho periodo histórico. A partir de este ejercicio es posible reconocer la continuidad de los procesos históricos y sociales que se vivieron en el territorio, así como las diferentes transformaciones que atravesaron.

Es así como este sector de la crítica se alinea en cierta medida con lo que propone la geografía social, sugiriendo diferenciar los conceptos de territorio y espacio geográfico y definiendo al primero como una expresión global de lo espacial, lo social y lo vivido<sup>41</sup>. En otras palabras, reconoce al

---

40 El concepto de vacíos epistemológicos o de puntos ciegos se deriva de diferentes voces críticas del derecho que aseguran que existe una epistemología de la ignorancia, orquestada por fuerzas determinadas que deciden, conscientemente, dejar por fuera del discurso aquellas voces periféricas y minoritarias que podrían desestabilizar un discurso. Para estudios empíricos sobre la existencia de la epistemología de la ignorancia, véase LAURA BETANCUR RESTREPO y ENRIQUE PRIETO-RÍOS. “Educación del derecho internacional en Bogotá, un primer diagnóstico a partir de los programas de clase y su relación con las epistemologías de no conocimiento”, en *Revista Derecho del Estado*, n.º 39, 2017, pp. 53-89. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n39.04>.

41 ALICE BEUF. “El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas”, en ALICE BEUF y PATRICIA RINCÓN AVELLANEDA (eds.), *Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017, pp. 3-22.

territorio como un producto o un resultado de las proyecciones sociales sobre el espacio propiamente dicho, pero en este caso a partir de una aproximación historicista. En otras palabras, para esta propuesta, el territorio no puede ser entendido como tal si no se tienen en cuenta las personas que vivieron en un determinado espacio geográfico, las dinámicas sociales que allí ocurrieron y los diferentes procesos históricos que allí se atravesaron. En términos semánticos, defiende la idea de la identidad territorial como parte de una construcción social, pero también histórica.

Esto quiere decir que en realidad reivindica la valoración de los individuos, su identidad y sus experiencias, en los diferentes momentos de la historia del territorio, y toma en consideración los aportes que se dieron en cada momento para la consolidación del territorio. En el caso latinoamericano, esto se traduce en que la definición del territorio debería tener en cuenta los complejos procesos históricos y sociales que se han vivido en el continente para la consolidación de las diferentes identidades territoriales.

En pocas palabras, esta crítica aboga por proponer una definición del territorio que reconozca que nuestra historia va mucho más atrás que la Paz de Westfalia o el periodo colonial en América Latina, lo que significa que pretende incluir en la definición las realidades y cosmogonías de los pueblos originarios de la región y su compleja relación con la naturaleza y el territorio. Igualmente, supone reconocer la continuidad de varias de estas cosmovisiones y la transformación de esa particular relación que tienen las comunidades indígenas con sus entornos, tal como ya se ha empezado a hacer por vía judicial en algunos casos —a los que haremos referencia un poco más de detalle cuando hablemos del caso colombiano—, esto es, de manera supletoria debido a las omisiones por parte del legislador<sup>42</sup>.

En ese mismo contexto se aboga por reconocer la coexistencia de comunidades y cosmovisiones para valorar no solo la convivencia de diferentes identidades, sino también de dinámicas complejas relacionadas con el poder y el territorio. En América Latina es prácticamente una regla general ver que, pese al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, los ordenamientos

---

42 Basta con mencionar por ahora los casos del río Atrato y de la selva amazónica, en donde se han aceptado y valorado las cosmovisiones indígenas y comunitarias del territorio y con ello se han otorgado ciertos *derechos* a la naturaleza. Al respecto, véase PAOLA ANDREA ACOSTA ALVARADO y DANIEL RIVAS-RAMÍREZ. “A milestone in environmental and future generations’ rights protection: recent legal developments before the Colombian Supreme Court”, en *Journal of Environmental Law*, vol. 30, n.º 3, 2018, pp. 519-526. DOI: <https://doi.org/10.1093/jel/eqy024>.

jurídicos omiten o ignoran los saberes tradicionales de los pueblos originarios y la importancia de su experiencia e historia para el derecho<sup>43</sup>. Solo unos pocos países, en especial Bolivia y Ecuador, han otorgado un verdadero valor a las identidades diversas y a las dinámicas territoriales históricas al aceptar y transversalizar figuras como el *Buen Vivir* al interior de su ordenamiento jurídico y su ordenamiento territorial<sup>44</sup>.

Al respecto es importante señalar que en contextos difíciles como los que caracterizan a nuestra región no basta con pensar y reconocer el pluralismo étnico y cultural, sino que también es necesario pensar en otros procesos históricos relacionados con el territorio que sirvieron para la construcción y consolidación de realidades y dinámicas que los ordenamientos jurídicos desconocen, omiten o ignoran deliberadamente; es el caso de las divergencias ideológicas, los movimientos sociales, las luchas armadas y la violencia. Pese a que lo veremos con algo más de detalle más adelante, conviene señalar desde ya que este es asimismo el caso colombiano, en donde en realidad el Estado ha omitido, en gran medida, el reconocimiento de la historia del conflicto armado que ha determinado las dinámicas territoriales de una gran parte de su territorio nacional, dejándolas con ello por fuera del ordenamiento territorial<sup>45</sup>.

En suma, se trata de una crítica que pretende recuperar la historia del territorio y de las experiencias vividas allí por los grupos sociales que los habitaron, sus conocimientos y su forma de relacionarse con el territorio. Por esa vía, en el caso latinoamericano se pretende recuperar vacíos que fueron creados y reproducidos de manera hegemónica. No obstante lo anterior y como se ha podido vislumbrar a propósito de la crítica historicista y su similitud con la geografía social, esta conduce a su vez a otra falacia de la definición actual del territorio y el ordenamiento territorial, debido al desconocimiento de las dinámicas sociales que ocurren en el territorio.

---

43 Además del colombiano se pueden ver, a modo de ejemplo, los casos de países como Argentina y Chile. Sobre este último, véase AMAYA ÁLVEZ MARÍN y ARNULF BECKER LORCA. “Los pueblos originarios y la práctica del derecho internacional en Chile: nuevos horizontes ante el debilitamiento de los legados del autoritarismo”, en *Revista Derecho del Estado*, n.º 39, 2017, pp. 21-52. DOI: 10.18601/01229893.n39.03.

44 DANIEL BONILLA MALDONADO. “El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia”, en *Revista Derecho del Estado*, n.º 42, 2019, pp. 3-23. DOI: 10.18601/01229893.n42.01.

45 JULIETA LEMAITRE RIPOLL. *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*, Bogotá, Siglo XXI Editores y Universidad de los Andes, 2019, pp. 159 ss.

### 2.3. UNA DEFINICIÓN DESCONTEXTUALIZADA, QUE DESCONOCE LAS DINÁMICAS SOCIALES

La geografía social ha señalado la importancia de entender el territorio como un producto de las acciones, las prácticas, las relaciones y las experiencias sociales, pero también como parte integrante de ellas<sup>46</sup>. Es así como para los teóricos de esta disciplina, como Lefebvre, el espacio debe ser entendido a través de tres elementos: el espacio percibido, el espacio concebido y el espacio vivido<sup>47</sup>.

El espacio percibido está relacionado con las prácticas espaciales de la sociedad, o mejor, con la continuidad de las relaciones de los individuos con lugares específicos. El espacio concebido corresponde a las representaciones del espacio que tienen que ver con las relaciones de producción y el orden derivado de ellas; en otras palabras, se trata del espacio mayoritario y dominante. Por último, el espacio vivido hace referencia a los espacios de representación, que por lo general corresponden a situaciones marginales al espacio dominante que suelen producir resultados simbólicos<sup>48</sup>. En resumen, la propuesta de la geografía social es entender que el territorio debe reconocer las dinámicas sociales que se dan en el espacio que define el Estado, en las relaciones individuales e interpersonales, y en la marginalidad o periferia; es decir, reconocer los diferentes niveles y espacios para las relaciones sociales.

No obstante, la definición social de territorio requiere también del uso de herramientas de otras ciencias sociales como la antropología y la sociología, en la medida en que son estrictamente necesarias para comprender el contenido de las relaciones sociales. Así por ejemplo, gracias a la antropología se ha podido concluir que no es posible reducir la definición de territorio a la de un espacio determinado dentro del cual tienen lugar unas relaciones sociales. Por el contrario, a partir de esta disciplina se explica que el territorio también es una parte importante de las relaciones sociales puesto que

---

46 CRIADO DE DIEGO. *Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano*, cit., p. 32.

47 HENRI LEFEBVRE. *The Production of Space*, Oxford, Blackwell, 1991, p. 38.

48 FERNANDA VALERA TORRES. "Henri Lefebvre y el espacio social: aportes para analizar procesos de institucionalización de movimientos sociales en América Latina - Organización Barrial Tupac Amaru (Jujuy - Argentina)", en *Sociologías*, vol. 18, n.º 43, 2016, pp. 244-245. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004311>.

condiciona algunas de ellas, ya sea mediante la idea de apropiación o de la concurrencia de relaciones sociales en varios territorios<sup>49</sup>.

En consecuencia, la propuesta de una aproximación social al territorio reconoce fenómenos que son importantes para la definición del territorio y su ordenación. En ese sentido, desde esta perspectiva las movilizaciones sociales, los fenómenos migratorios y las reivindicaciones minoritarias son determinantes para comprender el territorio. Y también son importantes las disidencias, las oposiciones y las luchas armadas y contra hegemónicas que ocurren dentro y por el territorio. Así por ejemplo, el reconocimiento de problemáticas y realidades como la afectación de la población por el conflicto armado, o las barreras de acceso físico de la población con discapacidad en las ciudades, son cuestiones que desde la perspectiva social deberían ser tenidas en cuenta al momento de definir el territorio y ordenarlo<sup>50</sup>.

En conclusión y como lo bien destaca Criado de Diego, desde la aproximación social al territorio, el orden jurídico y el orden social son diferentes y, por tanto, puede ocurrir uno de tres supuestos: que coincidan, que se complementen o que se contradigan<sup>51</sup>. En otras palabras, el ordenamiento jurídico puede definir al territorio de conformidad con las prácticas sociales; puede complementar dichas prácticas, o, en su defecto, puede contrariarlas. Sumado a lo anterior, es importante señalar que, en realidad, al reconocer el carácter social del territorio no se puede obviar la literalidad del concepto, como le ocurrió a buena parte del movimiento de la geografías social<sup>52</sup>. Así las cosas, es necesario recordar sus dimensión estrictamente espacial/geográfica y abordar también las características físicas y naturales del espacio.

---

49 JOSÉ LUIS GARCÍA. *Antropología del territorio*, Madrid, Taller de Ediciones Josefina Betancor, 1976, pp. 13-14.

50 Buenos ejemplos de estas situaciones pueden ser vistos en estudios concretos sobre la situación de algunos grupos poblacionales que tienen relación con las deficiencias del ordenamiento territorial. Véanse, entre otros, LINA MARÍA CÉSPEDES BÁEZ. “La violencia sexual en contra de las mujeres como estrategia de despojo de tierras en el conflicto armado colombiano”, en *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 12, n.º 2, 2010, pp. 273-304; CLAUDIA PATRICIA ALVARADO BEDOYA. *El trabajo doméstico y del cuidado. Informalidad y fronteras de laboralidad*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2019; CRIADO DE DIEGO. *Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano*, cit.

51 *Ibid.*, p. 34.

52 HORACIO CAPEL. “Las ciencias sociales y el estudio del territorio”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, n.º 1.149, 2016, p. 11.

#### 2.4. UNA DEFINICIÓN MIOPE, QUE SE OLVIDA DE LAS CONDICIONES FÍSICAS DEL ESPACIO

Otra de las críticas que se hacen a la definición jurídica del territorio es la que argumenta que este concepto termina reduciéndose a criterios eminentemente jurídicos que se olvidan de reconocer las cuestiones técnicas, espaciales, biológicas y geográficas del territorio. En otras palabras, que la definición propuesta por el derecho se edifica a partir de elementos e interpretaciones jurídicas del espacio, pero se olvida de incluir y reconocer los fenómenos naturales que en él ocurren<sup>53</sup>.

El primero de los componentes de esta crítica mantiene relación directa con la crítica social de la definición jurídica del territorio. Esto debido a que, a menudo, esa definición y el ordenamiento territorial desconocen muchas de las relaciones que mantienen los individuos y la sociedad con el territorio. El ejemplo más claro de esta situación es el que hemos venido mencionado sobre cómo el ordenamiento jurídico en general, y el ordenamiento territorial en concreto, desconocen la relación de las comunidades indígenas con el territorio y la ordenación interna que ellos mismos le dan<sup>54</sup>. Igualmente ocurre con la explotación de recursos naturales como consecuencia de la dispersión de competencias institucionales que se deriva de la falta de claridad temática del ordenamiento territorial<sup>55</sup>.

Pese a lo anterior, es importante reconocer que tanto el derecho internacional como el ordenamiento constitucional y el derecho civil de los países

53 KARIN MICKELSON. “The maps of international law: perceptions of nature in the classification of territory”, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 27, n.º 3, 2014, pp. 621-639. DOI: 10.1017/S0922156514000235.

54 DIEVER CAÑAS JAMIOY. *Gobierno y territorio del pueblo indígena Muruy en el Amazonas. Aportes para un diálogo intercultural con el ordenamiento territorial colombiano*, tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019; ROGER MERINO. “Reimagining the Nation-State: indigenous peoples and the making of plurinationalism in Latin America”, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 31, 4, 2018, pp. 773-792. DOI: 10.1017/S0922156518000389.

55 MAGDALENA CORREA HENAO y PAULA ROBLEDO SILVA. “Consultas populares mineras desde el derecho constitucional. Democracia, ruptura, cultura”, en FLORALBA PADRÓN PARDO y MAGDALENA CORREA HENAO (eds.), *¿El Estado constitucional en jaque?*, t. 1, *Los retos del componente democrático*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 353-385; DANIEL RIVAS-RAMÍREZ. “Un cambio necesario en el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales de contenido económico”, en FLORALBA PADRÓN PARDO y MAGDALENA CORREA HENAO (eds.), *¿El Estado constitucional en jaque?*, t. 2, *El Estado constitucional y el derecho internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 243-248.

cuentan con disposiciones que se ocupan de reconocer factores genéricos relacionados con la dimensión natural y/o ambiental del espacio. Ya hemos visto que los ordenamientos internacional y constitucional se ocupan de determinar los elementos que integran el territorio a nivel físico. A su vez, el derecho civil se encarga de reconocer diferentes fenómenos naturales que alteran la propiedad, como es el caso de los aluviones y las avulsiones, e incorporan los desastres naturales como supuestos de caso fortuito y fuerza mayor en el marco de la responsabilidad civil y extracontractual, entre otros. Las constituciones y la legislación también reconocen la existencia de los recursos naturales renovables y no renovables y determinan los mecanismos para su explotación y racionalización.

Es importante señalar que dichas disposiciones se limitan a regular los aspectos más fundamentales de la dimensión natural o ambiental del territorio, dejando de lado otras cuestiones que son determinantes para la ordenación del territorio<sup>56</sup>. En ese sentido, los ordenamientos territoriales de la región por lo general se limitan a realizar la distribución del poder, de las competencias y de los recursos a partir de criterios sesgados como el factor demográfico y el factor económico de cada lugar, sin tener en cuenta otros factores importantes, como las características geográficas del territorio y las transformaciones físicas que el mismo pueda sufrir o haya sufrido a causa de fenómenos naturales o artificiales.

Un ejemplo de lo anterior es la forma en que, por lo general, los Estados no tienen en cuenta, para la ordenación de su territorio y la atribución de recursos o competencias, si se trata de un municipio que se encuentra en una región montañosa, en una región desértica o en una región selvática. Omiten considerar el nivel de riesgos a los que pueden estar expuestos, como podría ser encontrarse en el piedemonte de un volcán con altos índices de actividad, de una montaña con desplazamientos de tierra frecuentes o en un escenario con amenaza recurrente de tsunamis<sup>57</sup>. Olvidan por completo la incidencia de este tipo de características físicas y ambientales, las cuales justifican la necesidad de que las entidades territoriales cuenten con un determinado

---

56 FALS BORDA. *Acción y espacio*, cit., p. 16.

57 GRAZIA BRUNETTA, ROSARIO CERAVOLO, CARLO ALBERTO BARBIERI, ALBERTO BORGHINI, FRANCESCA DE CARLO, ALFREDO MELI, SILVIA BELTRAMO, ANDREA LONGHI, GIULIA DE LUCIA, STEFANO FERRARIS, ALESSANDRO PEZZOLI, CARLOTTA QUAGLILO, STEFANO SALATA y ANGIOLETTA VOGHERA. "Territorial resilience: toward a proactive meaning for spatial planning", en *Sustainability*, n.º 11, 2286, 2019, pp. 2-17. DOI: 10.3390/su11082286.

grado de autonomía política y presupuestal, y de que la población tenga una mejor percepción de seguridad y respaldo por parte del Estado.

Esta crítica también aboga por reconocer que las condiciones físicas de cada lugar deben ser tenidas en cuentas para la determinación del alcance de las competencias y el poder territorial. Esto se explica mejor si se piensa en que no será lo mismo la garantía de los servicios públicos esenciales en un asentamiento urbano que en el territorio rural. Las condiciones físicas del terreno determinan en gran medida los desafíos y obstáculos que se presentan para un determinado servicio público. Basta con pensar en las dificultades que se presentan para la garantía de los servicios de aseo, salud o transporte en el campo como consecuencia de la ausencia estatal; o en los escenarios generalizados de ilegalidad que reinan en zonas alejadas en donde las condiciones físicas han dificultado la extensión y distribución del poder estatal<sup>58</sup>.

En suma, es importante tener en cuenta, a la hora de entender el territorio, que una de sus dimensiones elementales es la natural o ambiental. En ese sentido, es necesario hacer una lectura integradora en la que, para la comprensión de las dinámicas sociales, económicas y políticas que ocurren en un lugar determinado, se tengan presentes las circunstancias naturales de la tierra que las determinan; después de todo, la dimensión espacial física es la más elemental para la existencia de un territorio y, por tanto, debe ser la primera en ser tenida en cuenta.

## 2.5. UNA DEFINICIÓN ANACRÓNICA, QUE IGNORA LAS DINÁMICAS CONTEMPORÁNEAS

Por último, encontramos una crítica relacionada con los anacronismos de la definición propuesta por el derecho. En concreto, se trata de evidenciar cómo el concepto propuesto desde el derecho se encuentra limitado al no tener presentes las diferentes y cambiantes realidades que se viven a su alrededor, por lo que, de cierto modo, subsume las críticas anteriores.

Se trata de una crítica que tiene su origen en la premisa de la que se servía Jean Gottmann para proponer que el territorio debía ser entendido de manera relacional. En ese sentido, para poder comprender realmente el

---

58 ORLANDO FALS BORDA. “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia. Contribución para la solución de conflictos”, en *Análisis Político*, n.º 36, 1999, p. 83.

territorio era necesario entender la naturaleza dinámica del concepto de acuerdo con el contexto social, económico y político de cada momento de la historia. Gottmann ponía como ejemplo la evolución de los conceptos de territorio y soberanía a través de diferentes momentos históricos en donde, por razones políticas o económicas, estos conceptos se expandían o se contraían, como ocurrió en el marco de la llamada “Crisis de los Misiles” o de las intervenciones humanitarias en el Medio Oriente<sup>59</sup>.

Ahora bien, con el propósito de evitar ser repetitivos, al hablar sobre la crítica del anacronismo del concepto de territorio nos concentraremos en dos cuestiones que pueden ser consideradas como efectos de la globalización: la proliferación de nuevas dinámicas económicas y la *desterritorialización*<sup>60</sup>.

Para comprender ambos conceptos es preciso recordar que la globalización es un fenómeno que, gracias a los diferentes desarrollos tecnológicos, ha propiciado una interconectividad global; es decir, que no solo ha acercado a los Estados, sino que también ha conducido a la idea de “ciudadanos del mundo”. En esa medida, la globalización ha puesto en jaque el modelo del Estado moderno construido a partir de Westfalia y ha llevado, *de facto*, a la aparición de un Estado social irregular multinivel, superpuesto a una realidad poliforme y fragmentada<sup>61</sup>. Esta nueva noción de Estado significa, en esencia, que el mismo tiene un componente social, y que además tiene diferentes formas y centros de poder, los cuales no coinciden entre ellos, por lo que deben lidiar con diferentes realidades y problemáticas.

Pese a que lo anterior, en teoría, no parecería distar mucho de la definición y lógica del Estado social de derecho, en la práctica sí tiene importantes implicaciones. Para empezar, quiere decir que en realidad, pese a que el derecho proclame la soberanía estatal y popular, la soberanía ya no está en sus manos, sino en las del mercado<sup>62</sup>. A la vez, significa que existen diferentes formas social y culturalmente reconocidas para relacionarse con el territorio (tanto a nivel individual como colectivo); y, en ese mismo sentido, que hay diferentes formas y manifestaciones de poder dentro del territorio, que pueden o no estar reconocidas por los ordenamientos jurídicos. Finalmente, prevé

---

59 JEAN GOTTMANN. *The Significance of Territory*, Charlottesville, University of Virginia Press, 1973, pp. 123 ss.

60 Este último concepto ha sido propuesto originalmente por FALS BORDA en *Acción y espacio*, cit., p. 8.

61 *Ibid.*, p. 6.

62 ESTUPIÑÁN ACHURY. “El modelo territorial colombiano”, cit., p. 94.

nuevas dinámicas políticas y económicas al reconocer que tanto los individuos como los diferentes centros de poder pueden contraer relaciones sociales, políticas y económicas en múltiples niveles, sin que medie, necesariamente, la habilitación de competencias por parte del Estado. En pocas palabras, la globalización supone un fenómeno que acaba con las fronteras tradicionales del Estado y abre la puerta para nuevas dinámicas en su interior<sup>63</sup>.

El primero de los efectos de la globalización que ignora la definición tradicional del territorio es la aparición de nuevas dinámicas económicas en los territorios. Con la Conferencia de Bretton Woods y el posterior Consenso de Washington, el paradigma neoliberal dio lugar a un nuevo capítulo en la historia de la comunidad internacional que no tardó en migrar al interior de cada uno de los Estados<sup>64</sup>. En concreto, corresponde resaltar al menos la ocurrencia de dos fenómenos que cambiarían por completo las dinámicas económicas de los Estados: la aparición de poderosos organismos internacionales económicos, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y la apertura de los Estados a la economía internacional.

La sumatoria de estos dos factores condujo a que los Estados no solo abrieran sus economías a los estándares internacionales, sino que además, en el caso de los países de América Latina, África y parte de los de Asia, aceptaran la falsa premisa del desarrollo. Para un sector de la doctrina, esto constituyó una nueva forma de imperialismo internacional en la medida en que, como había ocurrido con la consolidación del ordenamiento jurídico internacional, el nuevo orden económico mundial había sido diseñado e impuesto a los países más pobres con objetivos ocultos para la explotación de los mismos<sup>65</sup>. De igual manera, esta apertura económica de los Estados y el deseo de alcanzar los estándares de los países desarrollados dio lugar al régimen internacional de la inversión extranjera. Con él, los Estados menos desarrollados decidieron atraer capital extranjero para fomentar el

---

63 ÉDWARD MONCAYO JIMÉNEZ. “Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la internacionalización económica y de la globalización”, en *Desafíos*, vol. 7, 2002, p. 77.

64 BERNARDO VELA ORBEGOZO. *El declive de los fundamentos económicos de la paz: de la conferencia de Bretton Woods al Consenso de Washington*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

65 ESLAVA, OBREGÓN y URUEÑA. “Imperialismo(s) y derecho(s): Internacional(es)”, cit., p. 68.

desarrollo<sup>66</sup>, aceptando, de manera inconsciente, un sistema diseñado cuidadosamente para ejercer una violencia sistémica en su contra<sup>67</sup>.

Dejando de lado la crítica decolonial del sistema económico contemporáneo, la aparición de nuevos actores económicos, como los organismos internacionales económicos y las empresas multinacionales y/o transnacionales, condujo a la erosión paulatina de los conceptos tradicionales de territorio y de soberanía nacional<sup>68</sup>. En concreto, esto empezó a ocurrir por dos razones. Por un lado, los organismos internacionales económicos, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, comenzaron a promover políticas que, bajo la premisa del desarrollo, establecían mecanismos, prácticas y códigos de conducta para los Estados que, pese a ser *soft law*, se convirtieron en vinculantes para nuestros Estados. Luis Eslava lo explica con claridad:

Para los estados-nación del Sur, en especial para aquellos que tienen un pasado colonial y que hoy dependen de la ayuda internacional y de la deuda internacional, las obligaciones internacionales y la presión por internacionalizarse parecen estar por todos lados: en la forma “nacional” de su existencia postcolonial, en las condiciones impuestas a sus gobiernos y poblaciones por las instituciones internacionales y en la ansiedad permanente sentida a lo ancho de todas sus sociedades por “desarrollarse” conforme con estándares globales<sup>69</sup>.

Lo anterior quiere decir que, en realidad, el Estado empezó a perder autonomía regulatoria al verse obligado a aceptar estándares económicos y jurídicos impuestos por organismos internacionales económicos que, en términos prácticos, incidirían de manera concreta en el territorio. De allí que Eslava reconozca la operación cotidiana del derecho internacional en los contextos locales, independientemente de que el marco jurídico de un país determinado lo refrende. A modo de ejemplo, se puede traer a colación

---

66 ROBLEDOSILVA y RIVAS-RAMÍREZ, “Cuando la leyenda de El Dorado se hace realidad”, cit., p. 52.

67 ENRIQUE PRIETO-RÍOS y DANIEL RIVAS-RAMÍREZ. “Neocolonialism and the tension between international investment law and indigenous peoples: the Latin American experience”, en JOHN BORROWS y RISA SCHWARTZ (eds.), *Indigenous Peoples and International Trade: Building Equitable and Inclusive International Trade and Investment Agreements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, p. 87.

68 RIVAS-RAMÍREZ. “El vicio surrealista del monismo y del dualismo ante la metamorfosis del derecho internacional público”, cit., pp. 54-58.

69 LUIS ESLAVA. *Espacio local, vida global. La operación cotidiana del derecho internacional y el desarrollo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 409.

la manera en que estándares del desarrollo en materia de infraestructura y comunicaciones han sido aceptados y desarrollados a nivel local por la vía de programas de sostenibilidad fiscal y revitalización urbana, condicionados por medio de líneas de crédito para entidades territoriales locales ofrecidas por el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y el sistema internacional financiero privado<sup>70</sup>.

Por otro lado, la erosión de los conceptos de soberanía nacional y de territorio también empezó a mutar debido a la aparición e influencia de las empresas transnacionales o multinacionales. Ello se debe a que, en virtud de la apertura económica, estos actores privados han desplegado su poder económico en el territorio, en los más de las casos con el objetivo de llevar a cabo la explotación de recursos naturales propios de los Estados del Sur. Con dicho despliegue, no solo han despertado nuevas dinámicas y fenómenos sociales de lucha por el poder local, como en los casos de Colombia y Ecuador<sup>71</sup>, sino que también han dado lugar a una reacción por parte del Estado que varios autores han denominado como un enfriamiento regulatorio<sup>72</sup>.

El enfriamiento regulatorio puede ser entendido como una conducta de los Estados que es asumida ante el miedo de desincentivar el ingreso de capital extranjero a la economía nacional. En ese sentido, los países asumen una de dos actitudes que se ven reflejadas de manera directa en el territorio: o bien realizan una omisión legislativa relacionada con alguno de los temas que podría afectar directa o indirectamente los intereses de la multinacional, o bien, en su defecto, derogan aquella normatividad que pueda resultar contraria a dichos intereses. Ejemplo de lo anterior es el caso de un Estado que modifica las reglas relacionadas con la protección de los páramos y otros recursos hídricos para permitir la explotación de recursos auríferos en dichos escenarios, o que deja vacíos en la regulación jurídica de los métodos de extracción de petróleo para permitir formas de explotación lesivas para el medio ambiente como el *fracking*.

En suma, la aparición de nuevas dinámicas económicas en el territorio da lugar a una pérdida de la capacidad (y el interés) regulatorio por parte

---

70 LUIS ESLAVA. "Istanbul y vignettes: observing the everyday operation of international law", en *London Review of International Law*, vol. 2, n.º 1, 2014, p. 17.

71 Sobre estos casos, véase PRIETO-RÍOS y RIVAS-RAMÍREZ. "Neocolonialism and the tension between international investment law and indigenous peoples", cit.

72 VÍCTOR ABRAMOVICH. "Poderes regulatorios estatales en el pluralismo jurídico global", en *Global Campus Human Rights Journal*, vol. 1, 2017, pp. 141-164.

de los Estados, la cual a su vez conduce a una pérdida de soberanía sobre el territorio, tanto a nivel formal como sustancial. No obstante lo anterior, los fenómenos económicos de la globalización no son los únicos que hacen de la definición y la regulación jurídicas del territorio conceptos anacrónicos.

Sumado a ellos se encuentra lo que expertos han llamado la *desterritorialización* del territorio. Este concepto reconoce que, con la globalización, los centros locales o territoriales del poder cobran relevancia y capacidad en el contexto global. En ese sentido, empieza a generarse una internacionalización de las relaciones de las entidades territoriales y surge la idea de ciudades globales que comienzan a cooperar y a trabajar en conjunto pese a pertenecer a Estados diferentes y sin contar con la mediación o autorización expresa del jefe de Estado<sup>73</sup>.

Esa idea de las ciudades globales supone a su vez que las ciudades y demás entidades territoriales empiezan a entablar también relaciones de índole económica con organismos internacionales y otras entidades extranjeras y transnacionales, a través de las cuales consiguen financiación e intercambio de tecnologías y experiencias. Sin embargo, esto también lleva a lo que se ha denominado como *glocalización*, un nuevo concepto en el que se llevan a un nivel local los estándares globales o, mejor, se impulsa una realidad local con perspectiva global<sup>74</sup>. A través de esta idea se reivindica, de manera sintética, la importancia de las relaciones socioeconómicas del territorio.

En conclusión, la crítica del anacronismo del concepto de territorio señala que se trata de una noción que no responde a las dinámicas actuales que lo rodean. En esa medida, aboga por abrirla conceptualmente para que integre los diferentes tipos de relaciones que se generan por él, con él y en él, buscando reconocer la evolución del concepto de soberanía y cómo estas nuevas dinámicas económicas, políticas, sociales y culturales han llevado a un nuevo nivel (inconsciente) de descentralización. Por un lado, se encuentra la descentralización del poder que cede la soberanía del territorio ante las dinámicas del mercado; por el otro, la materialización de la *desterritorialización* que lleva a que el territorio trascienda tanto lo puramente físico como lo jurídico.

---

73 MONCAYO JIMÉNEZ. “Glocalización”, cit.

74 JOSÉ REIS. “An epistemology of territory: a perspective on contexts for social relations”, en PATRICIA ALMEIDA ASHLEY y DAVID CROWTHER (eds.), *Territories of Social Responsibility: Opening the Research and Policy Agenda*, Nueva York, Routledge, 2016, pp. 93-106.

### 3. EL CASO COLOMBIANO: ENTRE UNA CONCEPCIÓN CLÁSICA Y UNA DINÁMICA

Habiendo puesto de presente las diferentes críticas formuladas a los conceptos tradicionales de territorio y de ordenamiento territorial, las cuales tienen por objeto superar el fetichismo estatal, etnocentrista y hegemónico con el que fue construido el concepto, colmándolo de realismo<sup>75</sup>, conviene ahora sustentarlas a partir del estudio de un caso en concreto. Para tales efectos, en esta última parte del escrito nos ocupamos de analizar el concepto de territorio y de ordenación del territorio en el ordenamiento jurídico colombiano para identificar y evidenciar cómo estas cinco críticas aplican también para la definición colombiana. Empezaremos por trazar algunas líneas generales para delimitar el concepto de territorio y caracterizar el ordenamiento territorial en Colombia, para después materializar las críticas en el caso colombiano.

La Constitución Política de 1991 es el producto de un ejercicio deliberativo dentro del cual, gracias a las presiones de algunos sectores, se abrieron las discusiones en torno a la importancia de incluir dentro de los pilares constitucionales al ordenamiento territorial. Fue así como, en el seno de las comisiones Primera y Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente, se definió a Colombia como un Estado social de derecho, organizado como una república unitaria descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales<sup>76</sup>.

A partir de esta definición del modelo de Estado, el constituyente colombiano delimitó el territorio en los términos del artículo 101 y estructuró una compleja organización territorial para el país. Para dar forma a dicha ordenación estableció la concurrencia de cuatro tipos de entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas<sup>77</sup>, y determinó que ellas gozarían de autonomía para la gestión de sus intereses, previendo una estructura para el gobierno de los departamentos, los municipios y los distritos, y reconociendo las estructuras tradicionales de gobierno de las comunidades indígenas. Además, la Constitución contempló

---

75 ALEJANDRO BENEDETTI. “Territorio: concepto integrador desde la geografía contemporánea”, en PATRICIA SOUTO (ed.), *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2011, p. 13.

76 PAULA ROBLEDO SILVA. “El panorama territorial colombiano”, en *Revista Derecho del Estado*, n.º 21, 2008, p. 180.

77 Artículo 286 CP de Colombia.

que el legislador podría darle carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias.

En razón de lo anterior, el texto constitucional estableció una serie de reglas para la distribución de competencias entre las entidades territoriales y determinó, como principios rectores para su ejercicio, los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Sin embargo, la verdadera distribución de competencias la dejó en manos de la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial que sería responsabilidad del legislador<sup>78</sup>.

Junto con las reglas generales de distribución de competencias, el constituyente fijó reglas especiales para los regímenes departamental, municipal, “distrital” y, en menor medida, de las entidades territoriales indígenas. A grandes rasgos, estos regímenes son similares, en el entendido de que establecen una autoridad administrativa (el gobernador o el alcalde), un órgano colegiado (la asamblea departamental o el concejo municipal o distrital), la asignación de una serie de competencias constitucionales y la posibilidad de participar en esquemas asociativos territoriales.

En el caso de las entidades territoriales indígenas, el constituyente se limitó a reconocer su existencia, declarar la naturaleza jurídica de los resguardos indígenas, admitir el autogobierno según los usos y costumbres de cada comunidad, y atribuir una serie de competencias específicas para ser ejecutadas por dichos territorios<sup>79</sup>. La verdadera regulación de estos territorios fue delegada también al legislador para que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial definiera los requisitos para su creación y su funcionamiento, dejando abierta la posibilidad de que el Gobierno expidiera una regulación temporal mientras que dicha ley fuese aprobada<sup>80</sup>.

En principio, la visión que el constituyente adoptó respecto al territorio y al ordenamiento territorial parecería no coincidir con la aproximación tradicional que hemos criticado en este trabajo. Los debates que se dieron en la Comisión Segunda de la Asamblea Nacional Constituyente y el texto definitivo de la Constitución Política demuestran que en realidad existía una intención de reconocer los diferentes fenómenos que afectaban y se relacionaban con el territorio. Cuestiones como el reconocimiento de las entidades territoriales indígenas como entidades territoriales, la inclusión de un examen

---

78 Artículo 288 CP de Colombia.

79 Artículo 330 CP Colombia.

80 Artículo 56 transitorio CP de Colombia.

periódico de los límites territoriales y la valoración de factores históricos, culturales y geográficos para la constitución de determinadas entidades territoriales son prueba de ello. No obstante lo anterior y considerando que el constituyente no podía anticiparse a lo que ocurriría en el futuro del país, decidió dejar el desarrollo del ordenamiento territorial en manos del legislador, lo que conduciría a que, en la práctica, Colombia adoptara una visión restringida del territorio.

Al respecto debemos reconocer que el legislador ha avanzado en cierta medida en el desarrollo del ordenamiento territorial y la distribución de competencias entre las entidades territoriales. Así por ejemplo, expidió en el año 2011 la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial por medio de la cual definió los principios rectores del ordenamiento territorial, creó comisiones de ordenamiento territorial en los diferentes niveles territoriales, desarrolló la figura de los esquemas asociativos territoriales y realizó la distribución de algunas competencias en materia de ordenación del territorio entre las entidades territoriales existentes. No obstante, esta ley orgánica omitió algunos asuntos asignados por el constituyente, dentro de los que resalta la regulación de las entidades territoriales indígenas<sup>81</sup>.

Además de esta ley orgánica, el Congreso ha expedido otras normas importantes en materia de régimen municipal<sup>82</sup>, de los distritos especiales<sup>83</sup>, de las áreas metropolitanas<sup>84</sup> y de las regiones<sup>85</sup>. También ha proferido normas especiales en donde hace una distribución de competencias<sup>86</sup>, asigna recursos públicos<sup>87</sup> y prevé mecanismos para la planeación y la ordenación del territorio, como los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial<sup>88</sup>.

Sin embargo, estos desarrollos normativos se han caracterizado, en esencia, por dos elementos. El primero de ellos, la omisión legislativa respecto a temas particularmente importantes que, como la regulación de las entidades

---

81 SAMUEL BAENA CARRILLO. “La autonomía de las entidades territoriales indígenas”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 13, 2015, pp. 101.

82 Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012.

83 Ley 1617 de 2013.

84 Ley 1625 de 2013.

85 Ley 1962 de 2019.

86 Ley 715 de 2001.

87 Ley 1176 de 2007.

88 Leyes 152 de 1994, 388 de 1997 y 614 de 2000.

territoriales indígenas, constituyen una cuestión prioritaria para ampliar nuestro concepto de territorio. El segundo, la visión limitada y sesgada en relación con el territorio, que, en contravía de los objetivos del constituyente, se limita a regular y reconocer aspectos que se relacionan esencialmente con el poder político-administrativo del territorio.

Debido al espacio limitado con el que contamos en esta oportunidad, nos limitamos a estudiar cómo en el ámbito local, y más concretamente en el municipal, se puede evidenciar que la aproximación del legislador al territorio está imbuida de una concepción tradicional que omite el reconocimiento de los diferentes fenómenos que ocurren en el territorio y con el territorio. En ese sentido, a partir de un estudio del régimen municipal es posible materializar para el caso colombiano las cinco críticas que hemos expuesto en la segunda parte del documento.

En la Constitución de 1991, el nivel local se encuentra conformado por los municipios, los distritos y las entidades territoriales indígenas, siendo los primeros la pieza fundamental del rompecabezas territorial. La Corte Constitucional ha reconocido a los municipios como las células esenciales de la organización político-administrativa y por ello ha blindado jurídicamente sus competencias frente a la injerencia del poder central, garantizando tradicionalmente su autonomía administrativa, política, patrimonial y fiscal; sin embargo, debido a la estructura escalonada del ordenamiento territorial, también ha reconocido que en algunos temas el orden municipal está supeditado al departamental.

En términos generales, el poder municipal es bicéfalo puesto que se encuentra distribuido entre el concejo municipal (quien ejerce el control político sobre determinados funcionarios locales) y el alcalde (quien se desempeña como jefe de la administración y representante legal del municipio)<sup>89</sup>. Tanto los miembros del concejo como los alcaldes son elegidos democráticamente por los habitantes del municipio; y en ese mismo sentido, estos últimos cuentan con herramientas para el control de la gestión de los funcionarios elegidos popularmente a través de los mecanismos de participación ciudadana, dentro de los que se encuentran la iniciativa popular normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto.

---

89 Artículos 21 y 38-40 de la Ley 136 de 1994.

Sumado a ello, todos los municipios cuentan con una estructura administrativa propia y con órganos de control territoriales como las contralorías municipales y las personerías locales, que se encargan de la promoción de la protección de los derechos humanos. Finalmente, la ley también previó la creación de las juntas administradoras locales como mecanismo de apoyo para el Gobierno local para los fines de planeación, vigilancia y control del municipio.

Habiendo puesto de presente las principales notas definitorias del régimen municipal, pasamos ahora a analizarlo en clave de las cinco críticas presentadas con anterioridad, comenzando por la crítica decolonial del ordenamiento territorial en el ámbito local.

La construcción de un esquema territorial que tomase al municipio como la pieza fundamental de la organización político-administrativa no fue una originalidad propia de la Constitución de 1991. En realidad, años antes, la reforma constitucional adoptada en el Acto Legislativo 01 de 1986 ya reconocía dicha fundamentalidad al definirlo como la entidad territorial más cercana a la población y otorgarle herramientas importantes para su autonomía, y como herramienta para la distribución del poder del Estado en el territorio<sup>90</sup>. Sin embargo, también hay que reconocer que la figura del municipio ha existido en Colombia desde antes de la independencia nacional, siendo una pieza que, pese a no tener en un comienzo las garantías y los derechos con los que cuenta hoy, siempre ha jugado un papel determinante en la organización político-administrativa del territorio.

A decir verdad, la noción de municipio tiene origen remoto en el Imperio romano, en donde fue utilizada como un mecanismo para la expansión del control territorial. Posteriormente y para lo que a nosotros nos interesa, fue una institución utilizada por la Corona española para fundamentar jurídicamente la conquista del territorio de América Latina. También llamada ayuntamiento o cabildo en época colonial, se convirtió en un elemento esencial para la representación del poder público de la Corona ante el pueblo<sup>91</sup>. De igual manera, y como lo señala Zavala, desempeñó un importante papel para

---

90 ROBLEDO SILVA. “El municipio en Colombia y las dificultades para su creación”, cit., p. 60.

91 JORGE FERNÁNDEZ RUIZ. *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, s. f., pp. 48-54.

la petición y la defensa de los derechos de los vecinos de cada municipio o ayuntamiento<sup>92</sup>.

Como parte del desarrollo colonial de la figura del municipio se resalta la forma en que la Corona vio la necesidad de dictar normas que regularan desde las calidades del territorio hasta la orientación de los edificios y las nuevas poblaciones. Así por ejemplo, la Corona atribuyó a los cabildos diferentes funciones de administración, como las relacionadas con la policía, los orfanatos, la provisión de subsistencias, la moralidad, la autorización para edificaciones, la ejecución de obras públicas, la distribución de tierras, la educación y la administración de bienes comunales, entre otras<sup>93</sup>. También estableció reglas concretas respecto a quiénes podrían participar del cabildo, dentro de las que resalta el requisito de vecindad, y fijó reglas relacionadas con los recursos municipales a partir de una fórmula binaria de recursos propios (relacionados con las rentas de las tierras del municipio) y arbitrarios (refiriéndose a los generados por impuestos, tasas y multas)<sup>94</sup>.

Ahora bien, estos rasgos propios del municipio colonial no distan mucho de las características actuales del régimen municipal. En concreto, podemos destacar bastantes similitudes al ver que en realidad el municipio sigue desempeñando un papel fundamental para el ejercicio del poder público en el territorio. En ese mismo sentido, el municipio opera como un puente entre el individuo y el Estado. De esa manera, las ideas del centralismo y del híper presidencialismo, características de Colombia y América Latina, son rasgos derivados de nuestra herencia colonial de la tradición católica hispánica<sup>95</sup>. Después de todo, el ejercicio del poder virreinal en la Colonia se realizaba de manera análoga a como se ejerce el poder ejecutivo en la Colombia contemporánea. El Virrey representaba el poder y lo ejercía por medio de las reales audiencias, las gobernaciones y los cabildos<sup>96</sup>, así como el Presidente de la República ejerce hoy el poder ejecutivo en el nivel nacional y cuenta

92 SILVIO ZAVALA. *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967, t. 1.

93 CARLOS F. MELO. “El municipio colonial”, en *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, n.º 7/8 (20), 1933, pp. 9-10.

94 MELO. “El municipio colonial”, cit., p. 11.

95 MARIO D. SERRAFERO. “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 8, 1991, p. 218.

96 JORGE ORLANDO MELO GONZÁLEZ. “Instituciones de Colombia: una historia inconclusa”, en *Credencial Historia*, n.º 145, 2002, disponible en: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/instituciones-de-colombia-una-historia-inconclusa>

con el apoyo y la colaboración de gobernadores y alcaldes para el ejercicio del poder territorial. De igual manera, la delimitación territorial interna del país tiene en buena parte su origen en la división territorial del Nuevo Reino de España<sup>97</sup>.

Con relación a las competencias municipales, debemos reconocer asimismo que, como ocurría en el periodo colonial, gran parte de las competencias que fueron atribuidas por la Corona a los cabildos se mantiene aún en cabeza de los municipios. Así por ejemplo, las leyes 30 de 1992, 115 de 1994, 715 de 2001, 1098 de 2006 y 1804 de 2016 otorgan a los municipios un amplio marco de competencias en materia de educación, las leyes 397 de 1997 y 715 de 2001 en materia de vivienda, las leyes 62 de 1993, 136 de 1994 y 715 de 2001 en materia de orden público, la Ley 1454 de 2011 en materia de ordenamiento territorial y la Ley 715 de 2001 y el Decreto 1852 de 2015 en cuanto a alimentación escolar; cuestiones que desde la Colonia ya eran del resorte del cabildo.

Finalmente, cabe resaltar que la organización territorial colonial dejó como legado para el ordenamiento jurídico colombiano, y en concreto para el ámbito municipal, la fórmula binaria de ingresos del municipio. Esto se evidencia si se considera que actualmente el régimen presupuestal del municipio se integra por los recursos propios obtenidos a través de impuestos, tasas y contribuciones recaudados por él mismo, así como por los recursos percibidos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías.

Sumado a lo anterior, es de destacar que desde la perspectiva urbanística el legado colonial es fácilmente apreciable al analizar la estructura de los espacios del poder de cada asentamiento urbano, que incluso a la fecha mantienen la estructura de una ciudad colonial española. Con esto nos referimos a la forma en que la Iglesia católica tiene un lugar simbólico privilegiado al encontrarse ubicada en la plaza central de cada municipio (o ciudad) junto a las casas de gobierno y el Banco de la República.

Es importante señalar que con esto no estamos afirmando que el régimen municipal no haya tenido importantes desarrollos—como lo es, por ejemplo, el robustecimiento de la autonomía territorial—, sino que es preciso tener

---

97 MARIO AGUILERA PEÑA. “División política administrativa de Colombia”, en *Credencial Historia*, n.º 145, 2002, disponible en: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/division-politica-administrativa-de-colombia>

conciencia de que gran parte del diseño institucional y del marco normativo actual tiene origen en el derecho indiano que rigió en el territorio de la actual Colombia durante la Colonia.

Como lo hemos visto ya, el origen de nuestro régimen municipal se remonta en gran medida a la época colonial, al emplear como base varias de las instituciones que existían para ese momento, siendo una de las consecuencias más graves de este legado la forma en que históricamente las comunidades indígenas han sido ignoradas por parte del ordenamiento jurídico y también del territorial; lo que además nos permite apreciar cómo encajan en nuestra realidad las críticas historicista y social del concepto de territorio.

Antes de que la Constitución de 1991 entrara en vigencia, solo cuatro normas habían establecido, en alguna medida, un reconocimiento al pluralismo étnico y cultural y la importancia de protegerlo. Abogaban por tal protección las siguientes normas del orden nacional: la Ley 25 de 1824, que protegía la propiedad indígena, el Decreto 1828 de 1848, que eximía a los miembros de las comunidades indígenas del servicio militar obligatorio, y las leyes 153 de 1887 y 89 de 1890, que crearon la figura de los resguardos indígenas y reconocieron parcialmente el derecho propio indígena<sup>98</sup>.

Con la proclamación de la Constitución de 1991 se gestó un importante cambio en la materia, en la medida en que se reconoció como principio constitucional el pluralismo étnico y cultural, y ello supuso también el reconocimiento de la libertad de culto, del derecho propio indígena y de las entidades territoriales indígenas. Tal como lo resaltamos al principio de este apartado, el constituyente reconoció la existencia de los pueblos originarios y para previó la creación de los territorios indígenas como entidades territoriales que tendrían las mismas garantías jurídicas que las demás formas de entidad territorial; sin embargo, dejó la cuestión en manos del legislador a través de la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial.

El Congreso colombiano tardó más de veinte años en expedir dicha norma y, por tanto, durante ese tiempo dejó en gran medida sin materializar la garantía que la noción de entidades territoriales indígenas suponía para esta parte de la población. Además, en el año 2011, cuando la norma finalmente fue expedida, el desarrollo de estas entidades territoriales fue omitido por el legislador, manteniendo en vilo los derechos y la protección jurídica que

---

98 ROBLEDOSILVA. “La autonomía territorial como forma de reconocer la existencia de particularidades dentro del Estado unitario”, cit., p. 415.

el constituyente había prometido en términos territoriales para los pueblos originarios del país.

Como desagravio, el Gobierno Nacional profirió en el año 2014 el Decreto 1953, a través del cual, de manera provisional, reguló el tema de las entidades territoriales indígenas. En términos generales este decreto estableció reglas concretas para el reconocimiento y funcionamiento de estos territorios como entidades territoriales, desarrollando específicamente sus competencias generales y las de sus autoridades propias, la asignación especial de recursos, el Sistema Educativo Indígena Propio y el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural, entre otros.

Pese a que este decreto supuso un importante desarrollo en materia territorial para los pueblos indígenas, en él se pueden apreciar también sesgos colonialistas que reproducen la rúbrica heredada del nuestro pasado colonial.

En concreto, y por razones de espacio, nos referimos acá tan solo a una característica general del decreto. Este reproduce el discurso hegemónico blanco que ha caracterizado históricamente al derecho colombiano, el cual fue legitimado temporalmente durante largo tiempo por la Constitución de 1886 y que establecía a Colombia como una sociedad “blanca, católica y cuya lengua natural es la hispana”<sup>99</sup>. La norma proferida por el Gobierno parte de una visión universalista blanca en la que se requiere reconocer la existencia de los territorios indígenas, permitir su funcionamiento e intentar imponer esquemas universalistas de la organización político-administrativa y ancestral de los pueblos indígenas.

El decreto utiliza un lenguaje sesgado por nuestro legado colonial, en el que se refuerza la idea de que la sociedad occidental de origen hispánico prevalece y que tiene la capacidad de regular de manera indiferente los cientos de pueblos indígenas del país. Adicionalmente, legitima prácticas coloniales y occidentales de delimitación del territorio a través del requisito de identificación de linderos bajo los parámetros del INCODER –actualmente Agencia Nacional de Tierras– que desconocen las diferentes formas en que los pueblos originarios se relacionan con la tierra. Por último, es de señalar que el decreto reconoce y legitima de manera expresa las prácticas que fueron utilizadas en la Colonia para el reconocimiento de los resguardos indígenas, incluyéndolo como uno de los supuestos para el reconocimiento

---

99 ROBERTO PINEDA CAMACHO. “La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia”, en *Alteridades*, vol. 7, n.º 14, 1997, pp. 107-129.

de los territorios indígenas. En suma, el decreto reproduce varias herencias de nuestra historia colonial, manteniendo de manera inconsciente prácticas y dinámicas discriminatorias, universalistas y simbólicamente violentas en contra de los pueblos originarios.

Sumado a lo anterior, el decreto, pese a intentar suplir el vacío legal que dejó la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial, establece unas fórmulas para el reconocimiento de las entidades territoriales indígenas basadas en las dinámicas propias de la cosmovisión histórica centralista que ha primado en el país desde la Colonia. Se trata de las cuatro fórmulas de reconocimiento previstas en el decreto para resguardos coloniales, resguardos republicanos, resguardos determinados por el INCORA y reservas indígenas. De esta manera, el decreto restringe en gran medida el reconocimiento de los territorios de una buena porción de los pueblos indígenas colombianos.

Hay que agregar que la delimitación de resguardos indígenas que el INCORA ha realizado desde 1961 ha supuesto grandes problemas para la materialización de las entidades territoriales indígenas, entre los cuales se debe destacar que los procesos de demarcación han sido imprecisos; así mismo, se ha contado con la ocupación ilegal por parte de campesinos colonos, de actores armados y de personas dedicadas a cultivos ilícitos y extracción de recursos naturales, a la vez que se han generado dificultades para el saneamiento territorial tras la delimitación propuesta por el INCORA<sup>100</sup>.

El cúmulo de estos dos factores, es decir, la omisión legislativa por parte de la Ley Orgánica del Territorio y la regulación provisional del Decreto 1953, ha llevado a que en la práctica el ordenamiento territorial omita los derechos territoriales de las comunidades indígenas. En concreto porque, hasta la fecha, la puesta en funcionamiento de las entidades territoriales indígenas solo supone la atribución de funciones y competencias político-administrativas, pero sin reconocer necesariamente la propiedad colectiva indígena sobre la tierra<sup>101</sup>.

Estas características han llevado también a que, pese a que los resguardos indígenas funcionen provisionalmente como entidades territoriales indígenas, vivan a la sombra de los municipios, lo cual se explica sobre la base de

---

100 RAÚL ARANGO y ENRIQUE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ. *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio: población, cultura y territorio: bases para el fortalecimiento social y económico de los pueblos indígenas*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2004, p. 114.

101 Inciso final del artículo 3.º del Decreto 1953 de 2014.

tres factores. En primer lugar, no todos los pueblos indígenas cuentan con el reconocimiento de su resguardo, ya sea por no cumplir con los presupuestos fácticos establecidos para ello por el INCORA o por su ubicación periférica que les protege de cualquier contacto con la sociedad mayoritaria y el sistema estatal. De acuerdo con el Censo de Población del año 2001, solo el 86% de la población indígena (censada) pertenecía a un resguardo indígena delimitado territorialmente, mientras que el 13% no contaba con un resguardo indígena, existiendo para ese entonces más de 102.852 indígenas sin pertenencia a un resguardo legalmente constituido<sup>102</sup>.

Por otra parte, el diseño institucional del reparto de competencias y recursos para los territorios indígenas también supone una codependencia parcial de la población indígena de las finanzas municipales, esto en la medida que el Decreto 1953 establece una serie de reglas que limitan y dificultan el acceso de las comunidades indígenas a los recursos públicos que les corresponderían. Entre ellas se resaltan la necesidad de estar reconocidos y reportados por el Ministerio del Interior para ser beneficiarios de la asignación especial para los resguardos indígenas; la regla de proporcionalidad entre asignación de recursos y densidad poblacional, y la necesidad de adelantar un proceso de solicitud para la administración directa de recursos ante el Departamento Nacional de Planeación<sup>103</sup>.

El último factor tiene que ver con la especial intensidad con que el conflicto armado colombiano ha afectado al territorio rural y, con ello, a los territorios indígenas. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, a 1.º de enero de 2020, 691.281 indígenas habían sido desplazados forzosamente de sus territorios, viéndose obligados a trasladarse a municipios y ciudades lejanos a su territorio<sup>104</sup>. Como lo hemos anticipado, la sumatoria de estos tres factores conduce a que los municipios se vean obligados a suplir en gran medida a las entidades territoriales indígenas.

A la vez, el conflicto armado colombiano y las luchas de poder territorial han hecho emerger otro de los serios problemas de nuestra concepción legal del territorio en lo que respecta al reconocimiento de las dinámicas sociales

---

102 ARANGO y GUTIÉRREZ. *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio*, cit., p. 120. Se toma como referencia la información del Censo de 2001 en la medida en que los resultados del Censo del año 2018 sobre pueblos indígenas aún no han sido publicados por el DANE.

103 Artículos 28 y 29 del Decreto 1953 de 2014.

104 Registro Único de Víctimas, enero de 2020.

que tienen lugar en el territorio. El despojo y el latifundismo, reglas propias de las dinámicas territoriales colombianas, son resultado de la estructura económica y territorial que se consolidó en la época de la Colonia. El Imperio español acuñó y legitimó el uso de la violencia a través de la esclavización y el genocidio de las comunidades indígenas como mecanismo para la apropiación del territorio, hasta el punto de sembrar una semilla de violencia que se convertiría en un arraigo estructural de la sociedad colombiana<sup>105</sup>. Sumado a lo anterior, las dinámicas derivadas del conflicto armado también han contribuido a que la violencia se haya convertido en una estrategia para la lucha por el poder territorial. Uprimny y Sánchez han sintetizado las características de los conflictos en el país a partir de seis elementos: 1) La magnitud y la naturaleza sistemática del despojo y del abandono de la tierra; 2) La informalidad de la tenencia de la tierra; 3) La violencia continua en las zonas rurales; 4) La concentración de la tierra y el fracaso de las políticas redistributivas; 5) La especial situación que enfrentan las comunidades indígenas y afrocolombianas respecto de la protección de su territorio, y 6) El modelo de desarrollo rural implementado en el país<sup>106</sup>.

Pese a lo anterior, debemos señalar que el ordenamiento territorial ha sido diseñado y articulado sin reconocer características y fenómenos históricos del territorio, como las luchas de poder y la violencia arraigada territorialmente en determinadas zonas del país. Así, por ejemplo, aunque porciones del territorio como los departamentos de Antioquia, Santander y Norte de Santander han sido zonas que históricamente (inclusive antes de la aparición del conflicto armado colombiano propiamente dicho) han experimentado largos periodos de violencia, han sido tratados de manera indistinta por parte del ordenamiento territorial.

El conflicto armado y la lucha armada por el control territorial han sido una constante que ha perdurado durante más de sesenta años y que, en todo caso, ha determinado materialmente el grado de afectación social y económica de la violencia en Colombia. Esto ha supuesto que Colombia sea un país que en su historia reciente haya tenido una construcción inacabada,

---

105 ÁLVARO ALBÁN MORENO. “El origen colonial de las diferencias del desarrollo entre países: el neoinstitucionalismo e Hispanoamérica”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, 2008, p. 255.

106 RODRIGO UPRIMNY y CAMILO SÁNCHEZ. “Propuestas para una restitución de tierras transformadora”, en *Tareas pendientes. Propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*, Bogotá, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2010, p. 195.

fragmentada y desarticulada en la medida en la que no ha habido, en el Estado, una voluntad constante por superar de manera cuidadosa esta problemática.

Así por ejemplo, zonas periféricas rurales como la cuenca del Pacífico colombiano se han convertido en escenarios en donde, pese a estar comprendidos dentro del ordenamiento territorial previsto en la Constitución, en la práctica no existe el Estado. Como consecuencia de esta ausencia estatal han surgido una serie de dinámicas territoriales que han propiciado la aparición de nuevos centros de poder paraestatales como los grupos armados al margen de la ley y los grandes latifundistas, dando lugar a nuevas formas de dominación territorial y poderes *de facto* que se imponen sobre la población local<sup>107</sup>.

Estos poderes *de facto* que no están reconocidos ni legitimados jurídicamente por la Constitución ni la ley se convierten en uno de aquellos espacios contrahegemónicos que la geografía social reconoce como resultado de una dinámica social propia de un territorio. Desde luego, con ello no queremos afirmar la corrección de este tipo de situaciones. Por el contrario, creemos que es importante que el ordenamiento territorial las tome en consideración, y que a partir de ello se gesten transformaciones positivas para que, a través del fortalecimiento de la función estatal, se propicie la participación ciudadana y la recuperación de la soberanía popular más allá de la imposición coactiva.

No obstante lo anterior y pese a que el ordenamiento territorial previsto en la Constitución de 1991 reconoció factores sociales y geográficos para la categorización de los municipios, el desarrollo llevado a cabo por el legislador los dejó de lado. De esa manera, en virtud de las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, la ordenación del territorio en Colombia ha tendido a tener un carácter universalista al intentar definir las condiciones y las características de los territorios a partir de la categorización de municipios y departamentos en razón de factores eminentemente económicos y demográficos, como la cantidad de habitantes, los ingresos corrientes de libre destinación y la importancia económica de cada municipio<sup>108</sup>.

A su vez, la categorización propuesta por el legislador supone dos características adicionales que desconocen las realidades sociales de cada

---

107 CRIADO DE DIEGO. *Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano*, cit., pp. 43-44.

108 PAULA ROBLEDO SILVA. “El municipio en Colombia y las dificultades para su creación”, en PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.). *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 81.

municipio. Por un lado, el legislador, al igual que ocurrió con la cuestión de las entidades territoriales indígenas, omitió prever un régimen diferencial de gobierno, administración y organización de acuerdo con la categoría de cada municipio, limitando los efectos de la categorización a lo relativo a sus competencias (aunque de forma muy leve) y a sus presupuestos. Por otra parte, esta clasificación que definió el Congreso también resultó desproporcionada en la medida en que 971 de los 1.101 municipios colombianos pertenecen a la sexta categoría, 27 a la primera y solo 5 a la especial, evidenciándose con ello una valoración sesgada del territorio con la que se favorece a unos pocos municipios que viven en condiciones excepcionales frente a las del resto del país<sup>109</sup>.

Esto quiere decir que al final la distribución de competencias y la asignación de recursos se realizan con base en una categorización de los municipios y de los departamentos dentro de una rúbrica fija que se construye a partir de la densidad demográfica y la capacidad económica de las entidades territoriales, sin tomar en consideración ninguna de las características y problemáticas sociales territoriales, lo que, sumado a la tendencia centralista del Estado, reduce al máximo la posibilidad de resolver dichas cuestiones.

De igual manera, vemos que el régimen de creación de los municipios responde principalmente a criterios económicos y demográficos, al establecer como requisitos la identidad social, cultural, natural y económica; requisitos que en principio parecerían permitir la valoración de las particularidades territoriales de cada territorio, si bien, en la práctica, son principalmente los factores económicos y políticos los que son utilizados para respaldar la creación de nuevos municipios<sup>110</sup>. En efecto, el procedimiento se limita a verificar la existencia de un mínimo de población de 25.000 habitantes, un mínimo de ingresos corrientes de libre destinación, y la conveniencia económica y social de acuerdo con el órgano departamental de planeación<sup>111</sup>.

Por último, con relación al desconocimiento de los factores sociales por parte del régimen municipal debemos mencionar el caso de las juntas administradoras locales. El constituyente de 1991 las estableció como un

---

109 AURA XIMENA OSORIO TORRES. *Régimen jurídico diferencial para el municipio en Colombia. Un camino hacia la autonomía*, tesis doctoral, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019, p. 115.

110 ROBLEDOSILVA. "El municipio en Colombia y las dificultades para su creación", cit., p. 65.

111 *Ibid.*, pp. 69-70.

mecanismo para apoyar la descentralización territorial, al otorgar a los concejos municipales la posibilidad de dividir el territorio en comunas y corregimientos para mejorar la prestación de los servicios y propiciar la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos<sup>112</sup>. Ahora bien, pese a ser corporaciones de elección popular, en la práctica y a través de las competencias otorgadas por la ley y los actos de creación, dichas juntas se han limitado a ejercer un papel de control y veeduría del gobierno local, con el agravante de ser cargos *ad honorem*, lo que conduce a que la función pública que desempeñan no sea de dedicación exclusiva.

Así las cosas, pese a que las juntas administradoras locales constituyen una herramienta que en abstracto parecería buscar garantizar la participación de los individuos en el gobierno local y la representación de sus intereses, en la práctica se han convertido en un mecanismo legitimador del poder público territorial. En otras palabras, las vicisitudes de esta institución llevan a que en términos formales se legitime el ejercicio del poder público en el territorio mediante la participación ciudadana, pese a que en realidad no se materialice dicha participación.

Con relación a la miopía del ordenamiento territorial frente a las realidades propiamente geográficas del territorio, basta con volver a mencionar la marcada ausencia estatal que se presenta en territorios periféricos como la Amazonia y el Pacífico colombianos. Al respecto hay que señalar que, como consecuencia de dicha ausencia y de la falta de articulación propia de nuestro esquema territorial, estas zonas del país han sido deliberadamente olvidadas por los gobiernos de turno, y que, en virtud del sistema de ordenación del territorio vigente en Colombia, tal miopía parecería estar lejos de ser corregida<sup>113</sup>.

El olvido de estos territorios suele explicarse por su posición periférica y por las dificultades de acceso físico a los mismos. No obstante, en lugar de que el ordenamiento territorial propicie una lectura social de estas condiciones ambientales y a partir de ella identifique problemáticas que requieren de atención inmediata por parte del Estado, a través del mismo discurso de la descentralización deja que sean las entidades territoriales las que lidien con ello.

---

112 Artículo 318 CP de Colombia.

113 HERNÁN FELIPE TRUJILLO QUINTERO. “Realidades de la Amazonía colombiana: territorio, conflicto armado y riesgo socioecológico”, en *Revista ABRA*, vol. 34, n.º 48, 2014, pp. 63-81.

Ahora bien, al igual que como señalábamos con el caso de las dinámicas territoriales del poder derivadas del conflicto armado, la periferia colombiana y el olvido estatal de estas zonas han conducido a otro tipo de dinámicas territoriales y al surgimiento de poderes *de facto* que tienen origen en otro factor: el económico. Nos referimos a que estas zonas, las cuales debido a su carácter periférico y a la falta de presencia del Estado cuentan con grandes reservas de recursos naturales, han empezado a ser penetradas por empresas multinacionales que pretenden la explotación de dichos recursos en razón de la apertura económica.

Ante la ausencia del poder estatal, estas empresas multinacionales que arriban al territorio periférico inexplorado por el Estado imponen nuevas dinámicas sociales y culturales mediante las cuales establecen su poderío económico. Como hemos visto, los municipios y los territorios indígenas que se encuentran en estos lugares suelen adolecer de una falta sustancial de recursos físicos y económicos para la garantía de los mínimos esenciales del ser humano (de acuerdo con el paradigma mayoritario de la población), los cuales pasan a ser suplidos por estos actores económicos. Jimena Sierra ha resaltado que en contextos campesinos y mineros como los de Marmato, las empresas multinacionales que desean explotar los recursos en el territorio utilizan diferentes estrategias económicas para moldear el consentimiento de las comunidades en su favor<sup>114</sup>. De manera similar ha ocurrido en el caso de Cosigo y Tobie Mining, en donde la multinacional “sobornó” a algunos miembros de la comunidad indígena para que desestimaran la consulta previa que se había realizado para la constitución del Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis<sup>115</sup>.

Al respecto conviene señalar que, si bien para Margarita Serje esto es producto de una estrategia consciente por parte del Estado, y es una manifestación de la apertura económica; a nuestro juicio se trata de una realidad que es desconocida e ignorada por el propio ordenamiento territorial previsto en el ordenamiento jurídico<sup>116</sup>.

---

114 JIMENA SIERRA CAMARGO. *Derecho, desarrollo y extractivismo: la disputa por el oro en Colombia en un contexto de colonialidad global*, tesis doctoral, Universidad del Rosario, Bogotá, 2019.

115 DANIEL RIVAS-RAMÍREZ. *Las nuevas dinámicas de los ordenamientos jurídicos y la protección de bienes constitucionales: tres herramientas para el Estado en el arbitraje internacional de inversión*, tesis, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 81-87.

116 MARGARITA SERJE. “El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las ‘zonas

Con relación a los fenómenos de la *desterritorialización* y la *glocalización*, es posible evidenciar que el ordenamiento territorial colombiano aún no se ha preparado para ellos, limitándose a reconocer algunas competencias mínimas en materia de relaciones internacionales y cooperación en los casos de los municipios fronterizos como Cúcuta<sup>117</sup>. No obstante, diferentes municipios y ciudades del país han empezado a insertarse dentro de las dinámicas globales, y con ello han empezado a desfigurar las fronteras territoriales internas y externas que el derecho les impone. Luis Eslava ha trabajado sobre la forma en que el derecho internacional opera cotidianamente en Bogotá, en particular en lo que respecta a los barrios constituidos ilegalmente en la periferia de la ciudad<sup>118</sup>.

Como hemos visto recurriendo a algunos ejemplos, el ordenamiento territorial colombiano desarrollado por el legislador presenta, en esencia, una estructura tradicionalista del territorio. En esa medida, lo aborda desde la perspectiva del poder y su ordenación, favoreciendo en esa medida principalmente criterios económicos, demográficos y políticos. A la vez que también incluye algunas disposiciones que intentan dinamizar dicho concepto por medio del reconocimiento de la necesidad de reevaluar, modificar o alterar el ordenamiento territorial.

Pese a lo anterior, como lo ha destacado Liliana Estupiñán, el desarrollo legislativo del ordenamiento territorial ha dejado de lado gran parte de los objetivos e ideales que los constituyentes diseñaron al aprobar la Constitución de 1991<sup>[119]</sup>. En ese sentido, y al haber quedado en manos del legislador el verdadero desarrollo del territorio y de las entidades territoriales, la realidad colombiana muestra que no se está ante una concepción holística e integradora del territorio como la que hemos propuesto en la segunda parte de este documento.

---

de frontera' en Colombia", en *Cahier des Amériques latines*, n.º 71, 2012, pp. 96-117. DOI: 10.4000/cal.2679.

117 Artículo 289 CP y Ley 191 de 1995.

118 ESLAVA. *Espacio local, vida global*, cit.

119 ESTUPIÑÁN ACHURY. "El modelo territorial colombiano", cit., p. 93.

## BREVES COMENTARIOS A MODO DE CONCLUSIÓN

En términos generales, la tradición jurídica occidental propone una definición del territorio (y, en consecuencia, de su ordenación) que se caracteriza por limitarse a definir las cuestiones que le interesan solo al derecho. Esta concepción es resultado, principalmente, de la forma en que la comunidad internacional opera en la modernidad en virtud del reconocimiento de los principios de integridad territorial y soberanía territorial fijados con ocasión de la Paz de Westfalia y de sus eventos sucesivos.

No obstante lo anterior, la realidad nacional e internacional ha cambiado sustancialmente con el paso de los años. En ese sentido, han surgido diferentes preocupaciones y diferentes teorías que reivindicán la importancia de estudiar y comprender los conceptos a partir de una lectura interdisciplinar. Esto quiere decir que, entre otras cosas, el derecho no puede ser estudiado y construido solo desde la disciplina jurídica, sino que debe utilizar también herramientas de las demás ciencias sociales, entre ellas la historia, la sociología, la geografía y la antropología.

A partir de esta nueva propuesta metodológica, los conceptos de territorio y de ordenamiento territorial requieren de un nuevo estudio que reconozca una multiplicidad de fenómenos y situaciones que son para él relevantes. En este escrito nos hemos limitado a identificar y a explicar apenas cinco cuestiones que consideramos que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de hablar sobre el territorio y su ordenación. En concreto, hemos explicado la importancia de comprender nuestro pasado colonial, de utilizar la historia para la comprensión de los conceptos y de las relaciones sociales, de reconocer las dinámicas sociales y el componente social del territorio, de ver también las implicaciones de las características físicas y naturales del espacio y, por último, de reconocer también las dinámicas actuales del poder no estatal.

Como ejercicio analítico y pedagógico, hemos hecho una revisión general del ordenamiento territorial colombiano para determinar si puede o no ser objeto de las críticas que la doctrina ha formulado a la concepción tradicional del territorio y del ordenamiento territorial. A partir de ello hemos evidenciado nuestro ordenamiento jurídico no ha sido desarrollado con suficiencia por parte del legislador, y que en parte esto ha llevado a que siga siendo un ordenamiento estático que no reconoce lo que ocurre en él y a su alrededor. En ese sentido, es posible afirmar que en cierta medida nuestro ordenamiento territorial es un ordenamiento impuesto, por haber sido construido

a partir de estándares europeos; sesgado históricamente, en la medida en que desconoce la historia prehispánica e invisibiliza a los pueblos indígenas; descontextualizado, por cuanto ignora las dinámicas sociales propias de la realidad del territorio; miope, al pasar por alto las características físicas y geográficas de cada territorio, y anacrónico, en cuanto mantiene la noción tradicional de soberanía nacional del poder público, lo que conduce a un fuerte impacto en los derechos de las personas y de los territorios.

## REFERENCIAS

- “Historia e historiografía del derecho internacional: entrevista a Antony Anghie, Martti Koskenniemi y Anne Orford”, en *Derecho internacional: investigación, estudio y enseñanza*, t. 1, *Historia(s) del derecho internacional*, PAOLA ANDREA ACOSTA ALVARADO, LAURA BETANCUR RESTREPO y ENRIQUE PRIETO-RÍOS (eds.), Bogotá, Universidad del Rosario, 2020.
- ABRAMOVICH, VÍCTOR. “Poderes regulatorios estatales en el pluralismo jurídico global”, en *Global Campus Human Rights Journal*, vol. 1, 2017, pp. 141-164.
- ACOSTA ALVARADO, PAOLA ANDREA y DANIEL RIVAS-RAMÍREZ. “A milestone in environmental and future generations’ rights protection: recent legal developments before the Colombian Supreme Court”, en *Journal of Environmental Law*, vol. 30, n.º 3, 2018, pp. 519-526. DOI: 10.1093/jel/eqy024.
- ACOSTA ALVARADO, PAOLA ANDREA y JULIÁN EDUARDO HUERTAS CÁRDENAS. “Teorías sobre la relación entre el derecho interno y el derecho internacional en la jurisprudencia constitucional colombiana”, en JUANA ACOSTA LÓPEZ, PAOLA ANDREA ACOSTA ALVARADO y DANIEL RIVAS-RAMÍREZ (eds.), *De anacronismos y vaticinios: diagnóstico sobre las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en Latinoamérica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 681-704.
- ACOSTA ALVARADO, PAOLA ANDREA; AMAYA ÁLVEZ MARÍN, LAURA BETANCUR-RESTREPO, ENRIQUE PRIETO-RÍOS, DANIEL RIVAS-RAMÍREZ y FABIA VEÇOSO. “Rethinking international legal education in Latin America (REDIAL): exploring some obstacles of a hegemonic colonial academic model in Chile and Colombia”, en *Decolonizing Law in the Global North and South*, Routledge Press, 2020.
- ACOSTA ALVARADO, PAOLA ANDREA. “Zombis vs. Frankenstein: sobre las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno”, en *Estudios Constitucionales*, año 14, n.º 1, 2016, pp. 15-60. DOI: 10.4067/S0718-52002016000100002.

- ALBÁN MORENO, ÁLVARO. “El origen colonial de las diferencias del desarrollo entre países: el neoinstitucionalismo e Hispanoamérica”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.º 19, 2008.
- ALLEN ENGLE, ERIC. “The transformation of the International Legal System: the Post-Westphalian Legal Order”, en *Quinnipiac Law Review*, vol. 23, n.º 23, 2004, pp. 23-45.
- ALVARADO BEDOYA, CLAUDIA PATRICIA. *El trabajo doméstico y del cuidado. Informalidad y fronteras de laboralidad*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2019.
- ÁLVEZ MARÍN, AMAYA y ARNULF BECKER LORCA. “Los pueblos originarios y la práctica del derecho internacional en Chile: nuevos horizontes ante el debilitamiento de los legados del autoritarismo”, en *Derecho del Estado*, n.º 39, 2017, pp. 21-52. DOI: 10.18601/01229893.n39.03.
- ARANGO, RAÚL y ENRIQUE SÁNCHEZ GUTIÉRREZ. *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio: población, cultura y territorio: bases para el fortalecimiento social y económico de los pueblos indígenas*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2004.
- ARÉVALO-RAMÍREZ, WALTER. “Sentencias de la Corte Internacional de Justicia vs. normas constitucionales: su obligatoriedad y ejecutoriedad. Reflexiones desde el caso Nicaragua vs. Colombia y comentarios al caso Perú vs. Chile”, en JUANA ACOSTA LÓPEZ, PAOLA ANDREA ACOSTA ALVARADO y DANIEL RIVAS-RAMÍREZ (eds.), *De anacronismos y vaticinios: diagnóstico sobre las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno en Latinoamérica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- ARIAS RESTREPO, JAIME; NATALIA ÁVILA ESCOBAR, ÁLVARO TOLEDO ROMERO, LUCÍA TORRES ARIZA y LAURA ESCOBAR ARANGO. “Derechos territoriales y colectivos en la política minera colombiana. Estudio de los casos Cerrejón y Colosa”, en ADRIANA DE AZEVEDO MATHIS, GUSTAVO ZAMBRANO, MAGDALENA CORREA HENAO y MARÍA LUIZA ALENCAR MAYER FEITOSA (eds.), *Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos en América Latina. Estudios de caso*, Joao Pessoa, UFPB y Universidade Federal da Paraíba, 2018, pp. 23-203.
- ARROYO, SANTIAGO y JUAN D. BOLAÑOS. “Tensión diplomática entre Colombia y Ecuador durante 2006-2009: una mirada desde la teoría de juegos”, en *Economía, Gestión y Desarrollo*, n.º 10, 2010, pp. 125-141.
- BAENA CARRILLO, SAMUEL. “La autonomía de las entidades territoriales indígenas”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 13, 2015, pp. 99-133. DOI: 10.18601/21452946.n13.07.

- BARRETO, JOSÉ-MANUEL. “*Cerberus: rethinking Grotius and the Westphalian System*”, en MARTTI KOSKENNIEMI, WALTER RECH y MANUEL JIMÉNEZ FONSECA (eds.), *International Law and Empire: Historical Explorations*, Nueva York, Oxford, 2017, pp. 149-176.
- BENEDETTI, ALEJANDRO. “Territorio: concepto integrador desde la geografía contemporánea”, en PATRICIA SOUTO (ed.), *Territorio, lugar, paisaje. Prácticas y conceptos básicos en geografía*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2011, pp. 11-82.
- BERNHARD, MICHAEL; CHRISTOPHER REENOCK y TIMOTHY NORDSTROM. “The legacy of western overseas colonialism on democratic survival”, en *International Studies Quarterly*, vol. 48, 2004, pp. 225-250.
- BETANCUR RESTREPO, LAURA y ENRIQUE PRIETO-RÍOS. “Educación del derecho internacional en Bogotá. Un primer diagnóstico a partir de los programas de clase y su relación con las epistemologías de no conocimiento”, en *Derecho del Estado*, n.º 39, 2017, pp. 53-89. DOI: 10.18601/01229893.n39.04.
- BEUF, ALICE y PATRICIA AVELLANEDA. “Introducción”, en ALICE BEUF y PATRICIA RINCÓN AVELLANEDA (eds.), *Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017, pp. xiii-xxiii.
- BEUF, ALICE. “El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas”, en ALICE BEUF y PATRICIA RINCÓN AVELLANEDA (eds.), *Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017, pp. 3-22.
- BIANCHI, ANDREA. *International Law Theories: An Inquiry into Different Ways of Thinking*. Oxford, Oxford University Press, 2016.
- BONILLA MALDONADO, DANIEL. “El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia”, en *Derecho del Estado*, n.º 42, 2019, pp. 3-23. DOI: 10.18601/01229893.n42.01.
- BRUNETTA, GRAZIA; ROSARIO CERAVOLO, CARLO ALBERTO BARBIERI, ALBERTO BORGHINI, FRANCESCA DE CARLO, ALFREDO MELA, SILVIA BELTRAMO, ANDREA LONGHI, GIULIA DE LUCIA, STEFANO FERRARIS, ALESSANDRO PEZZOLI, CARLOTTA QUAGLILOLO, STEFANO SALATA y ANGIOLETTA VOGHERA. “Territorial resilience: toward a proactive meaning for spatial planning”, en *Sustainability*, n.º 11, 2286, 2019, pp. 2-17. DOI:10.3390/su11082286.

- CAÑAS JAMIOY, DIEVER. *Gobierno y territorio del pueblo indígena Muruy en el Amazonas. Aportes para un diálogo intercultural con el ordenamiento territorial colombiano*, tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2019.
- CAPEL, HORACIO. “Las ciencias sociales y el estudio del territorio”, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, n.º 1.149, 2016, pp. 1-38.
- CÉSPEDES BÁEZ, LINA MARÍA. “La violencia sexual en contra de las mujeres como estrategia de despojo de tierras en el conflicto armado colombiano”, en *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 12, n.º 2, 2010, pp. 273-304.
- Colprensa. “Profesionales de la salud reclaman condiciones dignas a raíz del Decreto 538”, en *Vanguardia*, 13 de abril de 2020, disponible en: <https://www.vanguardia.com/colombia/profesionales-de-la-salud-reclaman-condiciones-dignas-a-raiz-del-decreto-538-HY2230229>
- CORREA HENAO, MAGDALENA y PAULA ROBLEDO SILVA. “Consultas populares mineras desde el derecho constitucional. Democracia, ruptura, cultura”, en FLORALBA PADRÓN PARDO y MAGDALENA CORREA HENAO (eds.), ¿El Estado constitucional en jaque?, t. 1, *Los retos del componente democrático*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 353-385.
- COVILLA, JUAN CARLOS. “Coordinación entre entidades territoriales-Nación”, en *Cápsulas de Derecho Administrativo*, Bogotá, 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FDYuz2KRsgx>
- CRIADO DE DIEGO, MARCOS. *Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano. Estudio sobre la conflictividad y los mecanismos de resolución de conflictos en las zonas rurales de Guapi, Cauca*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, Fundación ACUA y Universidad Externado de Colombia, 2019.
- DELGADO, OVIDIO. “Geografía, espacio y teoría social”, en *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001, pp. 39-65.
- El Espectador*. “Personal de salud pide al Gobierno garantías para atender casos de coronavirus”, 27 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.elespectador.com/coronavirus/personal-de-salud-pide-al-gobierno-garantias-para-atender-casos-de-coronavirus-articulo-911626>
- ELDEN, STUART. “How should we do the history of territory?”, en *Territory, Politics, Governance*, vol. 1, n.º 1, 2013, pp. 5-20. DOI: 10.1080/21622671.2012.733317.
- ELDEN, STUART. *The Birth of Territory*, The University of Chicago Press, 2013.

- ESLAVA, LUIS; LILIANA OBREGÓN y RENÉ URUEÑA. “Imperialismo(s) y derecho(s): internacional(es): ayer y hoy”, en *Imperialismo y derecho internacional*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, 2016, pp. 11-94.
- ESLAVA, LUIS; MICHAEL FAKHRI y VASUKI NESIAH. “The spirit of Bandung”, en LUIS ESLAVA, MICHAEL FAKHRI y VASUKI NESIAH (eds.), *Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures*, Nueva York, Cambridge University Press, 2017
- ESLAVA, LUIS. “Istanbul vignettes: observing the everyday operation of international law”, en *London Review of International Law*, vol. 2, n.º 1, 2014, pp. 3-47.
- ESLAVA, LUIS. *Espacio local, vida global. La operación cotidiana del derecho internacional y el desarrollo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA. “El modelo territorial colombiano: crisis y perspectivas”, en *Diálogos de Saberes*, n.º 25, 2006, pp. 91-108.
- FALS BORDA, ORLANDO. “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia. Contribución para la solución de conflictos”, en *Análisis Político*, n.º 36, 1999, pp. 82-102.
- FALS BORDA, ORLANDO. *Acción y espacio: autonomías en la nueva república*, Bogotá, IEPRI y Tercer Mundo Editores, 2000.
- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, s. f.
- FUENTES CONTRERAS, ÉDGAR HERNÁN y LUZ ELIYER CÁRDENAS CONTRERAS. “La dicotomía sistema/entorno, desde una perspectiva multidisciplinaria, como método de asimilación de la ciencia jurídica”, en ÉDGAR FUENTES CONTRERAS, KLEVER FILIPO y MONIQUE FALCAO LIMA (eds.), *Inovação e produção de direito*, Río de Janeiro, Multifoco, 2018, pp. 163-188.
- GALINDO, GEORGE y RODRIGO BANDEIRA. “Martti Koskenniemi and the historiographical turn in international law”, en *European Journal of International Law*, vol. 16, n.º 3, 2005, pp. 539-559.
- HASSAN, DAUD. “The rise of the territorial State and the Treaty of Westphalia”, en *Yearbook of New Zealand Jurisprudence*, vol. 9, 2006, pp. 62-70.

- HERNÁNDEZ PEÑA, YOLANDA TERESA. “El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?”, en *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, n.º 19, 2010, pp. 97-109.
- HERRERA ÁNGEL, MARTA. “Transición entre el ordenamiento territorial prehispánico y el colonial en la Nueva Granada”, en *Historia Crítica*, n.º 32, 2006, pp. 118-152.
- JIMÉNEZ FONSECA, MANUEL. “*Jus gentium*: one more reading of Vitoria?”, en MARTTI KOSKENNIEMI, WALTER RECH y MANUEL JIMÉNEZ FONSECA (eds.), *International Law and Empire: Historical Explorations*, Nueva York, Oxford University Press, 2017, pp. 123-148.
- KOSKENNIEMI, MARTTI. “Imperialismo y derecho internacional: la verdadera contribución española”, en *Imperialismo y derecho internacional*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, 2016, pp. 127-190.
- LEMAITRE RIPOLL, JULIETA. *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*, Bogotá, Siglo XXI Editores y Universidad de los Andes, 2019, pp. 159 ss.
- LOZADA GÓMEZ, MARCELO. *La Corte Constitucional colombiana en el contexto de la fragmentación del derecho internacional. Desafíos y posibles alternativas para la recomposición*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.
- MACHADO ARÁOZ, HORACIO. “Territorio(s), modernidad y geografía de la dominación: una mirada poscolonial”, en ALICE BEUF y PATRICIA RINCÓN AVELLANEDA (eds.), *Ordenar los territorios: perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017, pp. 41-58.
- MERINO, ROGER. “Reimagining the Nation-State: indigenous peoples and the making of plurinationalism in Latin America”, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 31, 4, 2018, pp. 773-792. DOI: 10.1017/S0922156518000389.
- MICKELSON, KARIN. “The maps of international law: perceptions of nature in the classification of territory”, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 27, n.º 3, 2014, pp. 621-639. DOI: 10.1017/S0922156514000235.
- MONCAYO JIMÉNEZ, ÉDGAR. “Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la internacionalización económica y de la globalización”, en *Desafíos*, vol. 7, 2002, pp. 50-99.

- ORFORD, ANNE. “The past as law or history? The relevance of imperialism for modern international law”, IILJ Working Paper 2012/2, History and Theory of International Law Series, University of Melbourne Legal Studies Research Paper n.º 600, Melbourne, IILJ - University of Melbourne, 2011.
- PATIÑO M., EDUARDO. “Médicos denuncian falta de elementos e incertidumbre laboral en medio de crisis por coronavirus”, en *El Heraldó*, 31 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/medicos-denuncian-falta-de-elementos-e-incertidumbre-laboral-en-medio-de-crisis-por>
- PATTON, STEVE. “The Peace of Westphalia and its effects on international relations, diplomacy and foreign policy”, en *The Histories*, vol. 10, 1, 2019, pp. 91-99.
- PICKERING, STEVE. “Borderlines: maps and the spread of the Westphalian State from Europe to Asia, Part one - The European context”, en *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, vol. XL-4/W3, 2013, pp. 111-116. DOI: 10.5194/isprsarchives-XL-4-W3-111-2013.
- PRIETO-RÍOS, ENRIQUE y DANIEL RIVAS-RAMÍREZ. “Neocolonialism and the tension between international investment law and indigenous peoples: the Latin American experience”, en JOHN BORROWS y RISA SCHWARTZ (eds.), *Indigenous Peoples and International Trade: Building Equitable and Inclusive International Trade and Investment Agreements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 85-108.
- REIS, JOSÉ. “An epistemology of territory: a perspective on contexts for social relations”, en PATRICIA ALMEIDA ASHLEY y DAVID CROWTHER (eds.), *Territories of Social Responsibility: Opening the Research and Policy Agenda*, Nueva York, Routledge, 2016, pp. 93-106.
- RIVAS-RAMÍREZ, DANIEL. “El vicio surrealista del monismo y el dualismo ante la metamorfosis del derecho internacional público”, en FLORALBA PADRÓN PARDO y MAGDALENA CORREA HENAO (eds.), *¿El Estado constitucional en jaque?*, t. 2, *El Estado constitucional y el derecho internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 45-78.
- RIVAS-RAMÍREZ, DANIEL. “Un cambio necesario en el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales de contenido económico”, en FLORALBA PADRÓN PARDO y MAGDALENA CORREA HENAO (eds.), *¿El Estado constitucional en jaque?*, t. 2, *El Estado constitucional y el derecho internacional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 217-256.

- RIVAS-RAMÍREZ, DANIEL. *Las nuevas dinámicas de los ordenamientos jurídicos y la protección de bienes constitucionales: tres herramientas para el Estado en el arbitraje internacional de inversión*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- ROBAYO GALVIS, WILFREDO. “Elementos del Estado: el territorio”, en MAGDALENA CORREA, NÉSTOR OSUNA y GONZALO RAMÍREZ (eds.), *Lecciones de derecho constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- ROBLEDO SILVA, PAULA y DANIEL RIVAS-RAMÍREZ. “Cuando la leyenda de El Dorado se hace realidad. Análisis sobre las tensiones entre los intereses económicos y los derechos de los pueblos indígenas”, en JULIÁN TOLE MARTÍNEZ (ed.), *Derechos humanos y la actividad empresarial en Colombia: implicaciones para el Estado social de derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 47-76.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “El municipio en Colombia y sus dificultades para su creación”, en PAULA ROBLEDO SILVA, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO y JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ (eds.), *Derecho de las entidades territoriales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 55-82.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “El panorama territorial colombiano”, en *Revista Derecho del Estado*, n.º 21, 2008, pp. 177-208.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “El régimen territorial en la Constitución”, en MAGDALENA CORREA HENAO, NÉSTOR OSUNA PATIÑO y GONZALO RAMÍREZ CLEVES (eds.), *Lecciones de derecho constitucional*, t. 2, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 581-630.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. “La autonomía territorial como forma de reconocer la existencia de particularidades dentro del Estado unitario”, en JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA (ed.), *Las transformaciones de la Administración Pública y del derecho administrativo*, t. 1, *Constitucionalización de la disciplina y evolución de la actividad administrativa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 389-448.
- Semana*. “¿Por qué renunciaron varios médicos del hospital de Zarál?”, en *Salud Semana*, 28 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.semana.com/podcast/vicky-en-semana/articulo/coronavirus-por-que-renunciaron-varios-medicos-del-hospital-de-zaral/660011>
- Semana*. “En hospital en Cauca, enfermeros utilizan bolsas de basura para protegerse del coronavirus”, en *Salud Semana*, 3 de abril de 2020, disponible en: <https://www.semana.com/semana-tv/vicky-en-semana/articulo/coronavirus-colombia-cauca-enfermeros-usan-bolsas-de-basura-para-protegerse/661212>

- SERJE, MARGARITA. “El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las ‘zonas de frontera’, en Colombia”, en *Cahier des Amériques latines*, n.º 71, 2012, pp. 96-117. DOI: 10.4000/cal.2679.
- SERRAFERO, MARIO D. “Presidencialismo y reforma política en América Latina”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 8, 1991, pp. 195-235.
- SIERRA CAMARGO, JIMENA. *Derecho, desarrollo y extractivismo: la disputa por el oro en Colombia en un contexto de colonialidad global*, tesis doctoral, Universidad del Rosario, Bogotá, 2019.
- TRUJILLO QUINTERO, HERNÁN FELIPE. “Realidades de la Amazonía colombiana: territorio, conflicto armado y riesgo socioecológico”, en *Revista ABRA*, vol. 34, n.º 48, 2014, pp. 63-81.
- VALERA TORRES, FERNANDA. “Henri Lefebvre y el espacio social: aportes para analizar procesos de institucionalización de movimientos sociales en América Latina - Organización Barrial Tupac Amaru (Jujuy - Argentina)”, en *Sociologías*, vol. 18, n.º 43, 2016, pp. 240-270. DOI: 10.1590/15174522-018004311.
- VELA ORBEGOZO, BERNARDO. *Poder, hegemonía y periferia. Una aproximación crítica al derecho internacional clásico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.
- ZAVALA, SILVIO. *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967, t. 1.

El grupo de investigación de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia entrega al público una obra que le permite al lector comprender las diferentes competencias e instrumentos de ordenación del territorio colombiano y, en esta labor, establecer no solo cuáles son las relaciones entre los diferentes niveles territoriales sino además identificar las contradicciones que se derivan de la superposición de decisiones que confluyen sobre el suelo como objeto de intervención de las esferas nacionales, departamentales, regionales, locales y sectoriales.

En este galimatías jurídico se enmarca la planificación de la ciudad, la cual, en el ejercicio de la autonomía reconocida por la Constitución a los municipios, se somete a directrices territoriales de diversas autoridades, pero, al mismo tiempo, establece aquellas particularidades que le dan identidad. Así las cosas, la planificación se convierte en un instrumento que permite que en los municipios se definan los difusos límites que existen entre lo urbano y lo rural, se potencie una construcción participativa del territorio, se reconozca la existencia de fórmulas colaborativas entre instancias públicas y privadas, se refuercen actuaciones encaminadas a la mayor generación de espacio público, de protección de valores medio ambientales, de mejor prestación de servicios públicos, etc. En definitiva, una concepción del urbanismo identificada con todas estas aristas y en que se tenga como norte la mejora de la calidad de vida de las poblaciones y la generación de mayores condiciones de igualdad material.

