

SUFICIENCIA NORMATIVA DE LA PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA, Y SU APOORTE AL DESARROLLO RURAL¹

REGULATORY SUFFICIENCY OF PLANNING AND LAND ORDER IN COLOMBIA, AND ITS CONTRIBUTION TO RURAL DEVELOPMENT

Alex Mauricio Martínez Ramírez²
Jeimmy Lorena Salamanca Piragua³

¹ Artículo de investigación.

² Magister en Medio Ambiente y Desarrollo. Geógrafo. Docente – Investigador Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C.

³ Estudiante de la Maestría en Desarrollo Rural de la UPTC. Especialista en Planeación y Gestión del Desarrollo Territorial. Administradora Pública.

Resumen

Este artículo analiza la suficiencia normativa de los contenidos rurales de la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, y sus decretos reglamentarios, a través de tres estudios de caso. Asimismo, identifica el aporte de los planes de ordenamiento territorial al país a la luz del desarrollo rural. Su objetivo general es determinar si la normativa y los instrumentos de planificación territorial rural cumplen sus funciones y son válidos y aplicables a todo el territorio colombiano, entendiendo la gran diversidad territorial y poblacional de las áreas rurales del país. La investigación se basa en el paradigma epistemológico de la complejidad y la teoría de sistemas. Como resultados presenta un análisis de suficiencia normativa, identifica las dificultades en la formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial y cómo éstas afectan las dinámicas de desarrollo territorial y rural del país, y, finalmente, a partir de la síntesis de los hallazgos de la investigación, comprendiendo la realidad social del país, su heterogeneidad geográfica y la diversidad de las poblaciones que lo habitan y apropian, contempla los aspectos clave que podrían ser objeto de discusión por el legislativo para la modificación de la normativa de ordenamiento territorial.

Palabras clave: calidad de vida, desarrollo rural, diversidad, planificación rural, uso de la tierra.

Abstract

Through three case studies, this article analyzes the normative sufficiency of the rural content of Law 388 of 1997, the Territorial Development Law, and its regulatory decrees. Likewise, it identifies the contribution of land use plans to the country in terms of rural development. Its general objective is to determine whether the regulations and instruments of rural territorial planning are fulfilling their functions and are valid and applicable to the entire Colombian territory, taking into account the enormous territorial and demographic diversity of the country's rural areas. The research is based on the epistemological paradigm of complexity and systems theory. As a result, it presents an analysis of normative sufficiency, identifies the difficulties in the formulation and implementation of territorial order plans and how these affect the dynamics of territorial and rural development of the country, and, finally, from the synthesis of the results of the research, understanding the social reality of the country, its geographical heterogeneity and the diversity of populations that inhabit and appropriate it, contemplates the key aspects that could be the subject of discussion by the legislature for the modification of land use regulations.

Keywords: quality of life, rural development, diversity, rural planning, land use.

Introducción

Esta investigación se basa en el desarrollo rural en el contexto del ordenamiento territorial (OT) y los instrumentos que regulan este último. Concretamente, busca contestar la siguiente pregunta: ¿de qué manera la normativa de ordenamiento territorial –materializada en la Ley 388 de 1997 “Ley de Desarrollo Territorial” y sus decretos reglamentarios–, aporta al país para generar un desarrollo rural que comprenda la diversidad territorial y poblacional?

Lo anterior se plantea tomando en cuenta que el suelo rural colombiano goza de una gran riqueza y diversidad no solo cultural, sino poblacional, natural y paisajística. Sin embargo, presenta un sinnúmero de problemas que impiden su desarrollo. Dentro de ellos, como lo señalan González *et al.* (2016), se encuentran las altas cifras en materia de pobreza extrema y multidimensional; un desarrollo rural basado en una explotación insostenible de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos; y una inadecuada ocupación y uso del suelo, que ha dado lugar a situaciones sociales y ambientales críticas, tales como desplazamiento, deforestación y contaminación de ecosistemas vulnerables, entre otras. Este último problema es de gran importancia, por eso ha sido objeto de reglamentación en los planes de ordenamiento territorial (POT).

Para cumplir el objetivo de la investigación, se pretende, en primer término, identificar la ausencia o presencia de contenidos y normas que dificulten o promuevan el desarrollo rural, o que no sean aplicables a la realidad municipal, mediante un análisis de suficiencia normativa a tres POT, elegidos

principalmente a partir de criterios territoriales y poblacionales. En este caso, de los municipios de Nobsa (Boyacá), San Andrés de Tumaco (Nariño) y la Isla de San Andrés (San Andrés). Como herramienta metodológica se emplea la matriz de criterios para la evaluación de los contenidos de los POT en el componente rural, la cual fue diseñada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2019).

Una vez analizadas las formas normativas en las que se lleva a cabo el OT en Colombia y determinada la suficiencia en sus componentes rurales, el objetivo es determinar cuáles son las principales dificultades que, debido a las diversas situaciones y conflictividades del territorio nacional y la ejecución misma de la norma, pueden reconocerse tanto en la formulación como en la implementación de los POT. Lo cual se realizará a través de la aplicación de entrevistas abiertas a profesionales especialistas en el tema, consulta a informes del estado de avance en el OT y análisis de las estadísticas de ordenamiento en el país.

Después de identificar las mayores dificultades que se presentan en la formulación e implementación de los POT, es preciso reconocer las formas en las que estos conflictos, tensiones y complejidades territoriales afectan el desarrollo. Esta indagación responde al tercer objetivo, que busca establecer si los POT se ajustan a las diversas necesidades y a las dinámicas de desarrollo rural de los municipios. Con el fin de conocer la dinámica de desarrollo rural, se utiliza el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) generado por el DANE (2019), el cual permite examinar la pobreza y las condiciones de vida en los ámbitos nacional y municipal. Como validación, se hará un análisis a la medición

de entornos de desarrollo de las entidades territoriales, generada por el Departamento Nacional de Planeación (2019), en sus diferentes dimensiones.

Una vez reconocidas las dinámicas problemáticas en la ejecución del OT y las dificultades que estas generan para el buen desarrollo de cada municipio en el país, es posible, como último objetivo de esta investigación, analizar cuáles pueden llegar a ser los aspectos claves para ajustar en los componentes rurales de los POT desde el punto de vista del desarrollo rural.

Por otra parte, la investigación se sustenta en consideraciones teórico-metodológicas que permitieron delimitar las nociones de desarrollo rural y su relación con el contenido y la aplicación de la normativa en cuestión, con una ruta metodológica trazada dentro del paradigma de la complejidad y la teoría de sistemas. En este sentido, contempla una ruta metodológica que vincula los objetivos planteados por la investigación, con el corpus teórico y las herramientas analíticas a partir de las cuales se cumplirá cada uno de los objetivos.

2021) y Sergio Boisier (2010). Al reconocer en las disertaciones teóricas y argumentativas de los últimos dos autores más afinidad con el objetivo de esta investigación, se mantiene una ruta metodológica, es decir, el proceso que lleve a término el objetivo general, dentro de los postulados del paradigma de la complejidad y la teoría de sistemas, mediante la recolección y análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Dicha ruta relaciona los objetivos planteados por la investigación con el corpus teórico y las herramientas analíticas a partir de las cuales se realizará cada uno de los objetivos, como se muestra a continuación:

Metodología

Paradigma metodológico

En el marco teórico de la presente investigación se considera un paradigma materialista histórico con un enfoque crítico a partir de autores como David Harvey (2007) y Arturo Escobar (2014). En la segunda parte se presenta el paradigma de la complejidad con un enfoque de la teoría de sistemas, a través de autores como Amartya Sen (Fundación Princesa de Asturias,

Tabla 1: Ruta metodológica de la investigación.

Objetivo	Categoría	Fuente	Herramienta metodológica
Identificar la ausencia o presencia de contenidos y normas que dificulten o promuevan el desarrollo rural o que no sean aplicables a la realidad municipal.	Ordenamiento territorial. Desarrollo rural.	POT (actos administrativos y documentos soporte) Normativa actual vigente.	Matriz de criterios para la evaluación de los contenidos de los POT en el componente rural.
Determinar cuáles son las principales dificultades que se presentan en la implementación de los componentes rurales de los POT en función de un desarrollo sostenible.	Planificación territorial. Enfoque de desarrollo rural.	Informes de estado de avance en el OT. Estadísticas de ordenamiento territorial en el País Prensa.	Software N-vivo. Matriz de prensa.
Establecer si los POT se ajustan a las diversas necesidades y a las dinámicas de desarrollo rural de los municipios.	Ordenamiento territorial. Planificación territorial. Desarrollo rural.	Indicadores de desarrollo rural (NBI Entornos del Desarrollo).	Matriz de indicadores de desarrollo rural. Mapa situacional y relacional.
Analizar los aspectos claves por ajustar en los componentes rurales de los POT desde el punto de vista del desarrollo rural.	Desarrollo rural. Ordenamiento territorial.	Normativa actual vigente. Investigaciones previas sobre el OT en Colombia (municipios elegidos).	N-vivo. Matriz de criterios para la evaluación de los contenidos de los POT en el componente rural.

Fuente: elaboración propia.

Delimitación del sistema objeto de análisis

Con el fin de conocer la estructura de los componentes rurales de los POT en Colombia y la calidad (suficiencia) de estos, esta investigación tomará como estudios de caso tres actos administrativos (con documentos soporte), cuyos territorios cumplan las

siguientes características o criterios. Para esto, se reconoce principalmente la diversidad físico-geográfica y poblacional del país.

1. Enfoque poblacional: teniendo en cuenta que el OT debe responder a las dinámicas y características demográficas de los territorios, y comprendiendo que Colombia

goza de una diversidad etnográfica amplia, para la investigación en curso es de gran importancia que los casos de estudio cuenten en su territorio con pueblos indígenas, comunidades negras o comunidades campesinas (o con todas las anteriores).

2. Enfoque territorial: reconociendo la diversidad físico-geográfica de los territorios en el país y sus particularidades, se busca que los casos de estudio presenten algunas de las siguientes características:

- Territorio insular/litoral: territorio con islas, cayos, islotes continentales y aquellos que hacen parte de áreas de transición entre los sistemas terrestres y los marinos.

- Territorio con áreas del SINAP: territorios con áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria y del ámbito de gestión nacional, regional o local, reconocidas en el RUNAP.

- Territorio objeto de programas de desarrollo con enfoque territorial PDET.

3. Entorno de desarrollo: se elegirá un territorio que, de acuerdo con la clasificación del DNP de las tipologías departamentales y municipales, se encuentre dentro del entorno de desarrollo clasificado como “robusto”, es decir, considerado un municipio con las condiciones más favorables para su desarrollo en términos de funcionalidad urbana, dinámica económica, calidad de vida, características ambientales, indicadores de seguridad y desempeño institucional.

En atención a lo anterior, los municipios estudio de caso son los siguientes:

1. San Andrés: se elige considerando que es el único territorio insular en Colombia, por lo tanto, con dinámicas particulares y muy diferentes a los demás del país.
2. Tumaco: presenta una diversidad étnica amplia y cumple con el criterio de tener por lo menos dos territorios colectivos, como es el caso de los consejos comunitarios de las comunidades negras y los planes de vida de los resguardos indígenas. Adicionalmente, es un territorio objeto de programas PDET.
3. Nobsa: es el único de los municipios que presenta, de acuerdo con la clasificación de tipologías municipales del DNP, un entorno de desarrollo robusto.

Enseguida, se realiza el análisis de suficiencia a los actos administrativos para los componentes rurales de los POT de dichos municipios. Dicho análisis comprende, por una parte, la identificación del cumplimiento de los contenidos de los POT con respecto a las disposiciones contempladas en la normativa vigente de la planificación y el OT. Y por otra, busca identificar aquellos contenidos que no fueron formulados o que no son suficientes para su ejecución y si estos contenidos corresponden a las necesidades del territorio.

Instrumentos para el análisis y la sistematización de la información

Para el cumplimiento de los objetivos planteados en la investigación, se utilizaron los siguientes instrumentos:

1. Matriz de criterios para la evaluación de los contenidos de los POT en el *componente rural*, diseñada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2019):

permite conocer la estructura de los componentes rurales de los POT y el grado de cumplimiento con los contenidos establecidos de acuerdo con las disposiciones legales del sector.

2. Indicadores para medir el desarrollo rural: NBI y el indicador de entornos del desarrollo, calculados por el DANE y el DNP.

3. Mapeo situacional y cartografía: estos mapas son alimentados de información que fue previamente analizada a partir del *software* de análisis cualitativo “Nvivo”, que permite categorizar la información y entenderla de manera sintética. Esta es la información obtenida a través de una revisión de prensa e informes de avance de los POT en Colombia. Por otro lado, la cartografía se utiliza para situar de manera concreta las problemáticas y entender en una dimensión nacional las dificultades que se pueden reconocer para la implementación de los POT, pues al ver gráficamente cómo se distribuyen las dinámicas territoriales en el país, es posible comprender las diversas dinámicas y complejidades que existen y que atraviesan las regiones, departamentos y municipios.

Resultados

Análisis normativo sobre el ordenamiento territorial

De la lectura a la normativa actual y con el fin de poder dar un concepto acerca de la manera en que la norma sobre ordenamiento territorial cumple con sus funciones, es decir, si esta respeta realmente todos los requisitos de validez y aplicabilidad, es necesario traer a colación a Bobbio y su concepción de que la norma debe estar ligada a la justicia y la eficacia.

El problema de la justicia (problema ontológico), tiene que ver con la correspondencia o no de una norma con un sistema de valores que fundamentan un ordenamiento jurídico; en este caso, de lo que se trata es de evaluar si una determinada norma es o no idónea para realizar esos valores. (Bobbio, 1992, p. 20)

Así que, atendiendo lo anterior, se busca determinar si la norma del OT se acopla a la serie de valores presentados por el entorno, como una muestra clara de la presencia de justicia en esta; y además, si cumple con el objetivo como función pública del urbanismo de propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y atender los procesos de cambio en el uso del suelo adecuándolo en función del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, y buscando el desarrollo sostenible (Ley 388 de 1997). Para ello, se analiza la norma en general y su aplicación concreta a tres territorios con características diferentes: Nobsa (Boyacá), San Andrés de Tumaco (Nariño), Isla de San Andrés (San Andrés).

Del análisis realizado se identifica que la Ley 388 de 1997 no contó en sus contenidos rurales con una reglamentación detallada para su incorporación en los POT y tampoco estos eran suficientes para generar desarrollo en el suelo rural y responder a sus diferentes dinámicas, atendiendo su función pública de urbanismo. En efecto, se dejaron de lado temas importantes como el espacio público rural (solo lo reconoce para suelos suburbanos), la infraestructura vial y de transporte, las normas para la vivienda campesina y otras infraestructuras relacionadas, la posibilidad de desarrollar y reglamentar actividades diferentes a las

del sector primario de la economía, el patrimonio cultural y el reconocimiento y la articulación con otros instrumentos y figuras de ordenamiento y desarrollo territorial, como las de las territorialidades de los diferentes grupos étnicos del país, entre otras formas de asentamientos humanos en estos suelos; y finalmente, las dinámicas propias de los territorios insulares.

Si bien el artículo 10 de la Ley 388 contempla como una de las determinantes de ordenamiento territorial las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras, no se evidencia a lo largo de la norma el reconocimiento de estas áreas como un espacio de planificación y ordenación con dinámicas urbanas y rurales con condiciones propias y únicas, totalmente distintas a las de los territorios del resto del país.

El Decreto 3600 de 2007, como marco normativo de las determinantes de ordenamiento del suelo rural, desarrolló más ampliamente los requisitos y lineamientos para incorporar los componentes rurales de los POT. Sin embargo, aún se evidencian algunos vacíos normativos, pues el país goza de espacios con características territoriales totalmente distintas, con presencia de diferentes grupos poblacionales con formas de ocupación y manejo del territorio propias, que no se reconocen en la Ley de Desarrollo Territorial y sus decretos reglamentarios. En este punto se toma en cuenta la nula articulación entre los planes de ordenamiento territorial y otras formas de manejo territorial de territorios colectivos, como los planes de vida de los resguardos indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras, entre

otras figuras. Así mismo, considerando la superposición de distintas figuras de protección ambiental que se han ido promulgando en el país, pero con algunos vacíos en su articulación, como en el caso de las áreas de manejo especial.

Ahora, en cuanto al OT desde la perspectiva de la dinámica social y de una realidad de conflicto social, actualmente se presenta un marco normativo producto del Acuerdo de Paz que propone unas figuras denominadas Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Dichas figuras, planificadas para una vigencia de 10 años, buscan transformar los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito (Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2023). En este sentido, los POT tendrán que armonizarse con estos PDET, desde la definición del modelo de ocupación territorial hasta la formulación de proyectos propios del programa de ejecución para cumplir con dichos objetivos. Sin duda, lo anterior fortalecerá en gran medida los componentes rurales de los POT.

Respecto específicamente a la aplicación de la norma en los actos administrativos objetos de estudio, se observan grandes vacíos normativos en las áreas rurales de los POT de primera generación⁴, lo que ha dejado como resultado suelos sin reglamentación y propensos a desarrollos desordenados e incongruentes con la visión de los territorios y sus modelos de ocupación. Se manifiesta una gran diferencia normativa entre los POT de primera generación

4 Los POT de primera generación corresponden al grupo de instrumentos de planificación que fueron formulados por primera vez en los territorios, una vez promulgada la Ley 388 de 1997.

y los de segunda generación, en la medida en que estos últimos tienen un marco normativo mucho más amplio y también un seguimiento desde su formulación un poco más estricto, principalmente en lo que a determinantes ambientales y desarrollos restringidos en suelos rurales se refiere.

Es muy necesaria la actualización de los POT del país, como se comprueba en la plataforma *Colombia OT* del IGAC (2023). Así es, existen aún 877 municipios que tienen sus POT desactualizados, es decir, el 80 % de los municipios obligados a realizar estos procesos de planificación territorial. Por ende, se requiere que la Ley de Desarrollo Territorial contemple la urgencia de ordenar las 18 áreas NO municipalizadas existentes en el país. Ejercicio que tendrá que hacer junto con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

Dificultades en la formulación e implementación de los componentes rurales de los planes de ordenamiento territorial en Colombia

Una vez analizadas las formas normativas en las que se lleva a cabo el OT en Colombia y sus componentes rurales, se requiere determinar en esta investigación cuáles son las principales dificultades que, debido a las diversas situaciones y conflictividades del territorio nacional y la ejecución misma de la norma, pueden reconocerse tanto en la formulación como en la implementación de los POT. Lo anterior se lleva a cabo a través de la consulta de informes de avance en el OT, estadísticas del tema, prensa, entrevistas abiertas a profesionales especializados y uso de cartografía temática de libre consulta.

Del estudio realizado es posible reconocer tres problemáticas generales que dificultan el proceso de formulación e implementación de los POT.

1. Superposición de figuras de manejo y ordenamiento ambiental y territorial:

en primer lugar, es preciso hablar de la forma en que se yuxtaponen unas figuras con otras, y cómo las diversas comunidades del país terminan siendo afectadas. Tal y como lo menciona el geógrafo Ronal Cubeo López (entrevista personal, 14 de julio del 2023), aunque la intención y necesidad de las diferentes figuras de manejo territorial es proponer sus maneras autónomas de ordenamiento, los territorios que habitan el país que no están claramente delimitados, terminan en jurisdicciones de áreas de protección ambiental o compartidos entre resguardos, zonas de reserva campesina y territorios colectivos NARP, lo que desdibuja la autonomía que buscan los pueblos y genera conflictos por el uso y la ocupación del suelo. Esto deja sin herramientas a la administración municipal y a las autoridades ambientales para el debido ordenamiento ambiental y territorial del país, así como para el reconocimiento de las diferentes formas de manejo de los territorios colectivos.

2. Problemas internos-institucionales:

uno de los principales problemas del POT, tanto en su formulación como en su implementación, está en las debilidades que se presentan en el ámbito institucional. En el artículo “Desafíos del sistema de planeación y ordenamiento territorial en Colombia” del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP, 2017) se critica el funcionamiento del sistema de planeación del desarrollo territorial: “bajas capacidades institucionales para la gestión

territorial, en donde se identifica que a nivel municipal las entidades territoriales no cuentan con la capacidad administrativa, financiera ni técnica suficiente para poder realizar una gestión eficiente para los temas relacionados con el desarrollo territorial”. De acuerdo con los profesionales especializados en planificación territorial entrevistados, el principal obstáculo de los POT tiene que ver con la falta de capacidades humanas y técnicas de los territorios para abordar los procesos de revisión y ajuste, la asistencia técnica desarticulada de las entidades del gobierno nacional y la falta de comprensión de los ciudadanos acerca de las bondades e importancia del instrumento.

3. Brecha entre las instituciones y las comunidades: hay un problema estructural entre la forma en que las instituciones estatales entienden el ordenamiento del territorio y la forma en que las comunidades entienden dicho territorio. Desde el Estado, el territorio se ha comprendido con una perspectiva moderna, en donde no hay una concepción integral sino fragmentada, es decir, se toman las condiciones políticas, ambientales, económicas, sociales, culturales, etc., como si fueran aspectos completamente distintos. Esto se vuelve un problema al relacionarse con las formas de entendimiento de las comunidades, en donde el territorio no se puede separar, sino que es entendido de forma integral.

Estas formas distintas de entender el territorio generan una disputa sobre el manejo y uso de la tierra, ya que existen lógicas y concepciones diferentes, no solo de lo que es el territorio, sino también de cómo debe ser ordenado. Esto ha provocado que las comunidades deban adaptarse y ajustar

la forma en la que organizan el territorio, lo que se ve reflejado en aspectos tan básicos como el lenguaje, ya que el Estado demanda cierto tecnicismo en los documentos solicitados para la administración del territorio, por lo que las comunidades han tenido que amoldarse para recibir los recursos financieros, adoptando lenguajes escritos y formas de uso de suelo que no son propias de sus cosmovisiones.

Dinámicas de desarrollo territorial y rural de los municipios colombianos

Una vez identificadas las mayores dificultades que se presentan en la formulación e implementación de los POT, es preciso reconocer las formas en las que estos conflictos, tensiones y complejidades territoriales, afectan o no el desarrollo. Para esto, se tendrá en cuenta el índice de necesidades básicas insatisfechas generado por el DANE (2019), que permite realizar un análisis sobre la pobreza y las condiciones de vida a nivel nacional y municipal (estudios de caso). Este corresponde al índice de necesidades básicas calculado según los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2018 (DANE, 2019), que evalúa con base en cinco componentes (vivienda, servicios, hacinamiento, inasistencia, dependencia económica) si las necesidades de la comunidad se encuentran cubiertas o no. Por otro lado, se utiliza a manera de validación la medición de entornos de desarrollo generada por el DNP en sus diferentes dimensiones.

Índice de necesidades básicas insatisfechas (rural): de los municipios objeto de análisis, San Andrés de Tumaco tiene los índices más altos de NBI, con un 38.8 % de su población en niveles de necesidad.

Aquí es importante reconocer que Tumaco es una región histórica y geográficamente desatendida, la cual cuenta con diferentes entidades de manejo y jurisdicciones territoriales (planes de vida de los resguardos indígenas y consejos comunitarios de las comunidades negras). Además, es fundamental aclarar que es un municipio de zona PDET, es decir, que ha sido fuertemente afectado por el conflicto armado y la violencia.

Por su parte, el municipio de Nobsa, cuyas necesidades básicas están parcialmente cubiertas y, a diferencia de Tumaco, la población en niveles de NBI es del 4.11 %, no presenta otras figuras de manejo, y sus problemas relativos al OT tienen que ver con las dificultades internas de la implementación y, de manera muy superficial, en comparación con los otros territorios escogidos, con las áreas de protección. Es preciso reconocer también que este es un municipio de una región central cuyos niveles de violencia en relación con el conflicto armado se han mantenido bajos, como lo demuestran los datos. En la Isla de San Andrés, aproximadamente el 17 % de la población rural presenta alguna necesidad básica, principalmente en los componentes económico y de hacinamiento.

Finalmente, es importante mencionar que, en cuanto al promedio nacional, según el DANE (2019), para el año 2018, el 30.40 % de la población rural presenta alguna necesidad básica insatisfecha y, al menos, el 10.64 % según esta misma medición se encuentra en pobreza. Situación que significa, además, una brecha grande entre los resultados urbanos y rurales.

Entornos de desarrollo: corresponde a la medición específica que hace el DNP

sobre el desarrollo para el año 2019, cuyo objetivo es medir si las características, tangibles o intangibles, de un municipio tienen el potencial para generar sinergias con su entorno, que permitan las transformaciones requeridas para alcanzar el desarrollo (Sánchez et al., 2015). Es importante reconocer que los entornos de desarrollo se construyen con la intención de ir más allá de los factores económicos para determinar si un municipio es desarrollado o no. Así, hay dimensiones como la seguridad, la calidad de vida y los factores ambientales, que buscan ampliar la idea de desarrollo, altamente debatida en escenarios rurales.

De los territorios objeto de análisis se identifica que, aunque Nobsa y San Andrés se encuentren en la misma tipología (B)⁵², presentan entornos de desarrollo totalmente diferentes. Para el municipio de Nobsa se registran fortalezas en la dimensión institucional, principalmente por su desempeño fiscal, y también en la dimensión de calidad de vida, debido a que el indicador del IPM muestra resultados alentadores para la entidad. Ahora, en cuanto a las debilidades, Nobsa debe centrar sus políticas y proyectos en responder a las dinámicas de la dimensión de funcionalidad urbana, la cual corresponde a las presiones de la población a partir del análisis flujos migratorios, del tamaño poblacional y de la distribución de la población en el territorio.

San Andrés, por su parte, presenta fortalezas en la dimensión de seguridad, debido a las bajas tasas de homicidios y secuestros principalmente; en la dimensión calidad de vida, el IPM registra resultados alentadores, y, finalmente, la dimensión ambiental

5 Es decir, que presentan características relativamente homogéneas en el interior y heterogéneas entre grupos

se considera fuerte en la isla para generar grandes inversiones en este sector.

Por otra parte, Tumaco corresponde a las entidades con un entorno de desarrollo intermedio. Y de conformidad con el DNP (2019), estas entidades tienen relevancia en la economía departamental. Su calidad de vida presenta mediciones modestas. La institucionalidad local requiere esfuerzos, principalmente en la capacidad de atracción de inversiones y de generación de recursos propios. Específicamente, en la lectura de su entorno de desarrollo Tumaco presenta fortalezas en las dimensiones económica, ambiental e institucional. En la primera, gracias a sus finanzas municipales y su participación en el PIB departamental; respecto a lo ambiental, debido a las hectáreas de bosque presentadas y las inversiones realizadas en el sector; y, finalmente, en cuanto a lo institucional, debido al cumplimiento de requisitos legales principalmente.

En síntesis, es posible identificar dos dificultades generalizadas en los municipios escogidos, relacionadas con las dinámicas del desarrollo territorial, que pueden extrapolarse a la realidad nacional. La primera tiene que ver con la lectura que se hace de la calidad de vida y los obstáculos que tienen las comunidades para alcanzar los índices óptimos, pues, como lo muestran los índices de pobreza y entornos de desarrollo, las variables que pueden llegar a medir esto, tienen niveles problemáticos. Además, al ser una cuestión tan subjetiva, no hay claridad acerca de cómo medir y definir las escalas o niveles en los que se encuentra la población, ya que los índices no alcanzan para reconocer de manera diferencial a la población que habita un mismo municipio y sus necesidades para

alcanzar la calidad de vida. En segundo lugar, se reconocen las tensiones urbano-rurales, que se generan debido a la visión de desarrollo enfocada en la urbanización. Los índices demuestran que los niveles de pobreza son siempre mucho menores en las zonas urbanas, pero además son las mismas variables para cada territorio, con lo cual se desconocen las grandes particularidades de cada categoría.

Aspectos claves por ajustar en los componentes rurales de los POT en Colombia

En este acápite se sintetizan los hallazgos de la investigación, en la medida en la que se ha buscado comprender la realidad territorial del país, su heterogeneidad geográfica y la diversidad de las poblaciones que habitan y se adaptan a cada territorio. De este modo, se abre el debate entre esta realidad y la manera en que los POT y las ideas de desarrollo terminan siendo implementados, mediante la propuesta de llevar a cabo ajustes necesarios en el OT, para que los discursos de desarrollo rural con enfoque territorial tengan cabida en la realidad concreta de los territorios, en la legislación y normativa del ordenamiento, y se vean reflejados en la calidad de vida de las poblaciones, comprendiendo que esta varía de comunidad en comunidad.

En atención a lo anterior, y con la intención de proponer ajustes para que la norma colombiana que versa sobre el ordenamiento territorial sea válida y aplicable en todo el territorio colombiano, se identifican los aspectos clave que podrían ser objeto de discusión por el legislativo para la modificación de la Ley de Desarrollo Territorial y sus decretos reglamentarios:

En primer lugar, es fundamental hacer un reconocimiento de las zonas marinas, costeras e insulares dentro de la Ley 388 de 1998, con una reglamentación específica que se adecúe a la realidad de estos territorios. Las dinámicas rurales de estas zonas distan de las homogeneizadas por la Ley de Desarrollo Territorial, pues no se centran especialmente en lo agropecuario, minero o forestal, ni sus asentamientos humanos rurales tienen las mismas características y patrones de ocupación que muchos de los territorios del país. Al contrario, poseen características territoriales especiales, que merecen una reglamentación detallada que propenda a la sostenibilidad de ese tipo de territorios y fortalezca no solo los vínculos urbano-rurales, sino también los costero-rurales, y reconozca las zonas costeras como un área de potencial económico y un espacio nacional que nos conecta con el exterior.

En segundo lugar, se requiere la inclusión de los territorios colectivos como determinantes del ordenamiento territorial. Pues se reconoce que el 33 % del territorio nacional está ocupado por resguardos indígenas, comunidades negras y zonas de reserva campesina, que cuentan con sus propias formas de manejo territorial y dinámicas de ocupación. Si bien la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, reconoció en el marco del ordenamiento físico del territorio los diferentes territorios colectivos, aún se queda corta en cómo articular estas figuras dentro de los POT, principalmente cuando estas se están redelimitando de manera continua, creando disputas entre estos territorios y los municipios por el uso y ocupación de la tierra. Es necesario entonces que principios como el de la subsidiariedad, concurrencia y coordinación, sean claves en la

articulación de los POT con los planes de vida, los consejos comunitarios y los planes de desarrollo de las reservas campesinas, así como en el reconocimiento de la cultura ancestral de estos territorios.

En tercer lugar, y vinculado al punto anterior, es necesario incluir en la Ley de Desarrollo Territorial el OT en áreas no municipalizadas. Como lo contempla el artículo 136 de la Ley 388 de 1997, las normas de esta ley son aplicables a los municipios, distritos especiales, Distrito Capital y al departamento especial de San Andrés y Providencia. Pero dejan sin normativas de ordenamiento físico del territorio a las áreas no municipalizadas, es decir, zonas del país que no pertenecen a ninguna de las figuras anteriormente nombradas, pero que ocupan una gran extensión de terreno en departamentos como el Amazonas principalmente, Guainía y Vaupés (Dirección de Gobierno Digital, 2023), y que generan disputas y conflictos territoriales entre comunidades indígenas, NARP, y campesinas, que habitan dichas áreas, algunas veces de maneras simultáneas. Sería conveniente, además, que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia LOOT (Ley 1454 de 2011) reconociese estas figuras como una clase de entidad territorial, que presentan ciertas características y situaciones que merecen ser parte del ordenamiento jurídico y las leyes que versan sobre planificación y OT.

Por otro lado, es esencial tener una reglamentación clara sobre las áreas de manejo especial del artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015, propias de la subcategoría de protección de los recursos naturales. Estas áreas presentan conflictos a la hora de su inclusión al POT, pues la norma de ordenamiento no ofrece una descripción

explícita que permita identificarlas en los territorios, y, por su lado, el DUR del Sector Ambiental las incluye como una categoría que contiene las áreas del SINAP y demás de importancia ecosistémica, hecho que ocasiona confusión y deja sin herramientas a la administración municipal y las autoridades ambientales para su debido ordenamiento ambiental e inclusión en los POT.

Sumado a lo anterior, se debe revisar el conflicto que se ha suscitado alrededor de los usos de las áreas de protección ambiental. Si bien la mayoría de ellas quedan sujetas a posteriores planes de manejo, es necesario que los suelos rurales no queden condicionados únicamente a actividades de conservación y protección, sino que puedan llevar a cabo alguna actividad económica o residencial (campesina o del propietario) a partir de lineamientos que le apunten al desarrollo sostenible, dando la posibilidad de aprovechar la tierra.

Otro asunto urgente de revisión es la participación ciudadana. Esta se concibe desde la Ley 388 de 1997 como un proceso que debe realizarse en el desarrollo de las etapas de diagnóstico y formulación de los POT, y contempla también los mecanismos para garantizar dicha participación; sin embargo, es necesaria una mayor inclusión de este componente, que se considere como una determinante del ordenamiento, garantizando así que los procesos de elaboración de los POT contemplen las reales necesidades de las comunidades, pero que además, estas puedan influir en el manejo de figuras tan restrictivas como las de protección ambiental.

Finalmente, y dentro de los aspectos más importantes por tener en cuenta en la

normativa, está el reconocimiento de la realidad social del país, principalmente la que se vive a causa del conflicto armado, como influencia directa en las formas de ocupación del territorio. En este sentido, y tomando en consideración nuevos instrumentos de gestión y planificación como los PDET, estos deberán hacer parte de la normativa del ordenamiento territorial, especificando su armonización, articulación y aplicación a aquellos territorios del país que tienen altos niveles de violencia, presencia de cultivos ilícitos y preocupantes tasas de pobreza. No es posible aplicar una sola norma rural a territorios con dinámicas y necesidades tan diferentes.

Conclusiones

De los conceptos estudiados se concluye, en primer lugar, que lo rural debe ser entendido en sí mismo, más allá de lo urbano, y que hay todo un complejo de ruralidades vividas a lo largo y ancho de Colombia. Es un concepto que trasciende lo campesino o lo campestre. En segundo lugar, que el enfoque de desarrollo en la norma de ordenamiento territorial tiene una estructura economicista que responde al sistema económico y político capitalista, pero puede ser una herramienta útil si logra entenderse no solo en cuanto al crecimiento económico y se fija en otras variables más cualitativas como la calidad de la educación, de la vivienda, la tranquilidad de la población y, como lo menciona Amartya Sen (Fundación Princesa de Asturias, 2021), todas las características que permitan a una población construirse en libertad. Y, por último, que la planificación territorial, así como el ordenamiento, son asuntos enteramente políticos, lo cual significa que ordenar y decidir los usos del

suelo permitidos es también decidir las actividades y con ello, de forma más estructural, los modos de vida de la gente que habita los territorios.

Con estas nociones ya claras, es posible entrar en materia de lo concreto que se plantea en la pregunta de investigación. La Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 1997), desde su promulgación, no contó en sus contenidos rurales con una reglamentación detallada para su incorporación en los POT y tampoco esta era suficiente para generar desarrollo en el suelo rural y responder a sus diferentes dinámicas. Aunque, mediante la expedición del Decreto 3600 de 2007 se desarrolló de una manera más amplia en términos de requisitos y lineamientos para incorporar a los componentes rurales de los POT, aún se evidencian algunos vacíos normativos.

Ante la diversidad poblacional del país se requiere la articulación y armonización entre los POT y las formas de manejo territorial de los planes de vida de los resguardos indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras, los planes de desarrollo de las reservas campesinas, entre otras figuras de ordenamiento territorial, ambiental y sectorial.

Por otro lado, se debe evitar en la delimitación de áreas de protección ambiental la superposición de estas figuras, para poder permitir así un mejor manejo y ordenamiento de la zona. Asimismo, es importante que, con el propósito de que los suelos rurales no queden condicionados en gran parte a actividades de conservación y protección, se puedan llevar a cabo algunas de tipo económico y residencial, basadas en un enfoque de desarrollo sostenible, que ofrezca la posibilidad de aprovechar la

tierra, respetando siempre el principio de la función social y ecológica de esta. En este mismo sentido, la norma de desarrollo territorial debe reconocer las áreas marinas, costeras e insulares como espacios de planificación y ordenación con dinámicas urbanas, costeras y rurales con condiciones propias y únicas, totalmente distintas a las de los territorios del resto del país.

Ahora, con el fin de construir instrumentos aplicables a los territorios atendiendo las dificultades identificadas en el presente investigación, se deben entender las dinámicas propias de la realidad social y problemática alrededor del conflicto armado y la violencia como fuentes influenciadoras en las formas de uso y ocupación del suelo; se requiere fortalecer las bajas capacidades institucionales como parte importante en el proceso de formulación e implementación de construir el POT; propender a la eliminación de brechas entre las instituciones y las comunidades, aumentando la confianza y credibilidad en el Estado, así como su forma de concebir el territorio, de tal manera que sea mucho más amplia y no homogeneizada; realizar un minucioso y continuo seguimiento y evaluación a la ejecución del POT en sus diferentes aspectos: aplicación de modelo de ocupación, cumplimiento de los objetivos, ejecución de proyectos estratégicos, entre otros.

En la medida en que los territorios no actualicen sus planes de ordenamiento territorial, estos no se van a ajustar a las necesidades y a las dinámicas de desarrollo rural de estos territorios. Es muy preocupante que el 80 % de los municipios tengan en su modelo de ocupación territorial normas desactualizadas, en su mayoría sin siquiera cumplir con el Decreto 3600 de 2007. Es decir, cuentan con una reglamentación que,

por una parte, no se ajusta a la normativa actual, y por otra, fue planificada con un enfoque de desarrollo agropecuario y extractivista, débil en los temas ambientales, sociales e institucionales.

Finalmente, a fin de complementar la normativa actual que regula los componentes rurales de los POT, se requiere plantea Estas formas distintas de entender el territorio generan una disputa sobre el manejo y uso de la tierra, ya que existen lógicas y concepciones diferentes, no solo de lo que es el territorio, sino también de cómo debe ser ordenado. Esto ha provocado que las comunidades deban adaptarse y ajustar la forma en la que organizan el territorio, lo que se ve reflejado en aspectos tan básicos como el lenguaje, ya que el Estado demanda cierto tecnicismo en los documentos solicitados para la administración del territorio, por lo que las comunidades han tenido que amoldarse para recibir los recursos financieros, adoptando lenguajes escritos y formas de uso de suelo que no son propias de sus cosmovisiones. r el desarrollo rural desde un enfoque territorial, en el que se reconozcan las dinámicas de las zonas marinas, costeras e insulares; se incluyan formas de articulación y armonización entre figuras como el POT y las formas de manejo de los territorios colectivos; se replantee la visión de las diferentes figuras de ordenamiento ambiental y su reglamentación; se reconozcan dentro del ordenamiento territorial y su planeación física las áreas no municipalizadas; y se reglamente, de acuerdo con las diferentes dinámicas del territorio, un adecuado ordenamiento social de la propiedad rural.

Como se pudo evidenciar en la presente investigación, sin duda alguna, el suelo rural colombiano presenta una dinámica

compleja que se consolida como un reto en los procesos de planificación territorial, en la medida en que estos deben responder no solo a sus dinámicas territoriales, sino al comportamiento de las sociedades y sus influencias en las formas de uso y ocupación del suelo.

Referencias

Agencia de Renovación del Territorio. (2023, 12 de abril). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial–PDET*. https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_pdet/

Bobbio, N. (1992). *Teoría general del derecho*. Temis.

Boisier, S. (2010) Descodificando el desarrollo del siglo XXI: subjetividad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial. *Semestre Económico*. Medellín (pp 11-37).

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP (2017). *Desafíos del sistema de planeación y ordenamiento territorial en Colombia*. RIMISP.

Concejo Municipal de Nobsa. (2018, 10 de dic.). *Acuerdo 030 de 2018. Por medio del cual se adopta la revisión general ordinaria del Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT del municipio de Nobsa, Boyacá*.

Concejo Municipal de Tumaco. (2008, 23 de feb.). *Acuerdo 003 de 2008. Por medio el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Tumaco, departamento de Nariño, República de Colombia*.

Congreso de la República de Colombia (1997, 18 de jul.). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Imprenta Nacional.

Congreso de la República de Colombia. (2023, 19 de mayo). *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencial Mundial de la Vida”*. Imprenta Nacional.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2019, 25 de nov.). *Reporte Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018*. DANE.

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2003, 18 de nov.). *Decreto 325 de 2003. Por medio de la cual del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de la Isla San Andrés*.

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2019). *Informe tipologías departamentales y municipales, entornos de desarrollo*. DNP.

Dirección Gobierno Digital. (2023, 15 de mayo). *Áreas no municipalizadas y municipios del departamento del Amazonas*. Datos abiertos. <https://www.datos.gov.co/Mapas-Nacionales/Areas-no-municipalizadas-y-Municipios-del-Departam/66wi-cm2m>

Escobar, A. (2014) La problematización de la pobreza: la fábula de los 3 mundos y el desarrollo. En *La invención del desarrollo* (pp. 69-108). Universidad del Cauca. Popayán.

Fundación Princesa de Asturias. [fpamultimedia] (2021). *Conversación con Amartya Sen* [video] <https://www.youtube.com/watch?v=nnES06IX5VA>

González, A. y Paipilla, P. (2016). Misión para la transformación del campo: síntesis y algunas reflexiones. *Revista Palmas*, 37(1).

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Colombia OT (1 de mayo de 2023). https://www.colombiaot.gov.co/acerca-de/ot_del_pais_en_cifras.html.

Harvey, D. (2007). Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual. *GeoBaireS. Cuadernos de Geografía*, 1-54.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2019). *Guía metodológica. Conformación y puesta en marcha del expediente municipal*. <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/Guia%20Expediente%2015092019.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (2007, 20 de sep.). *Decreto 3600 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones*. Imprenta Nacional.

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Imprenta Nacional.

Sánchez, C., Supelano, D. y Osejo, I. (2015). *Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Departamento Nacional de Planeación.