Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano

Competencias, instrumentos de planificación y desafíos

Editores: Jorge Iván Rincón Córdoba
Nicolás Cabezas Manosalva

Universidad Externado de Colombia

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.

LISNEIDER HINESTROZA CUESTA

Ordenación del territorio con enfoque étnico: una nueva lectura desde el respeto por la diferencia y la autonomía territorial

SUMARIO

Introducción. 1. El significado de la ordenación del territorio desde la diversidad 2. Hacia el reconocimiento de las diferencias. 3. Derechos en juego. 4. Desafíos del ordenamiento territorial con enfoque étnico. Conclusiones. Referencias.

> "No hay una teoría única que guie estratégicamente a los movimientos sociales, porque la finalidad no es tanto tomarse el poder, sino cambiar muchas de las características del poder tal y como se presenta en las instituciones y la sociedad. La novedad consiste en la celebración de la diversidad y el pluralismo".
>
> Boaventura de Sousa Santos[1]

INTRODUCCIÓN[2]

La ordenación del territorio es en la actualidad una de las apuestas más importantes para consolidar el desarrollo de un país. El ordenamiento es un proceso de planeación del desarrollo, que permite direccionar la acción de la población humana sobre el territorio, para potenciar las oportunidades de desarrollo humano que el medio le ofrece y prevenir y/o mitigar los riesgos que entraña para su vida[3].

---

1 "Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas", C. F. Morales de Setién Ravina (trad.), en B. D. Sousa Santos y C. A. Rodríguez (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, Anthropos, 2007, p. 47.

2 Siglas y acrónimos empleados:
ANT: Agencia Nacional de Tierras
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP: Departamento Nacional de Planeación
EOT: Esquema de Ordenamiento Territorial
ILSA: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
ONIC: Organización Nacional Indígena de Colombia
OIT: Organización International del Trabajo
POT: Plan de Ordenamiento Territorial
RAP: Región Administrativa de Planeación
RET: Regiones como Entidades Territoriales
USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WWF: Fondo Mundial para la Naturaleza

3 Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 9.

De esta manera, reflexionar sobre la ordenación del territorio exhorta a pensar, más que en un elemento o complemento de instrumentos de planeación (al lado de los planes de desarrollo, planes y esquemas de ordenamiento territorial, planes de desarrollo con enfoque territorial, planes departamentales de ordenamiento territorial, planes de gestión ambiental, planes de ordenación forestal, planes de ordenación de cuencas, entre otros instrumentos de planeación), en una política pública coordinada, diversa e intercultural que direccione el actuar de las entidades que representan al Estado en todos sus niveles.

Aún más, demanda un cambio de enfoque, en el cual ordenar el territorio implica considerar, como lo expuso la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP)[4], la diversidad de la población que se encuentra en el país, desde sus necesidades y requerimientos, ya que es sujeto de desarrollo, dice la máxima autoridad de planeación[5], que debe ser atendido mediante políticas diferenciadas en las que se promueva una visión de múltiples opciones de desarrollo, entre las que se incluye la diversidad por pertenencia étnica.

En Colombia, como expone Borrero[6], existen cuatro grupos étnicos diferenciados: pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y pueblo rom o gitano, los cuales, según el Departamento Nacional de Estadística (DANE)[7], corresponden al 13.75% de la población total del país[8]. La población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, en 2018, era de 4.671.160 personas, correspondiente al 9,34% del total nacional, y se habían adjudicado territorios colectivos a 196 consejos comunitarios de comunidades negras[9].

---

4 Ibíd., p. 8.

5 Ibíd.

6 G. Borrero. *Derechos multiculturales (étnicos) en Colombia: una dogmática ambivalente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2014, p. 15.

7 Departamento Nacional de Estadística. Poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Resultados del Censo de Población y Vivienda 2018, Bogotá, Departamento Nacional de Estadística, 2019.

8 Se debe advertir que las cifras ofrecidas por el DANE en relación con los grupos étnicos son objeto de críticas, en especial los datos estadísticos de las comunidades negras y afrocolombianas que presentaron una disminución en relación con el censo del año 2005.

9 Consejos Comunitarios Negros y Resguardos Indígenas. Portal de Datos Abiertos de ANT, disponible en: http://www.agenciadetierras.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/informacion-de-interes/portal-de-datos-abiertos/ (consultado el 2 de abril de 2020).

En cuanto a la población indígena, el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 identificó 115 pueblos indígenas nativos, 1.905.617 personas que se autorreconocían como indígenas, con una participación en el total nacional del 4,4%, y se contabilizaron como constituidos 767 resguardos indígenas[10]. La población que se autorreconocía en el mismo Censo como gitana o rom era de 2.649 personas, con una participación en el total nacional del 0,006% y agrupada en 11 kumpanias y 8 vitsas[11].

Lo anterior evidencia la importancia de comprender cómo debe darse el ordenamiento territorial en un país como Colombia, en el que "los derechos a la diversidad étnica fueron instaurados con la Constitución de 1991"[12]. La declaración del país como multiétnico y pluricultural supone una lectura en positivo de los derechos derivados de dichas condiciones, y más cuando las "realidades, capacidades, saberes, aportes" y características de estos cuatro grupos étnicos, pueblos o comunidades, siguiendo a Borrero[13], son bien diferentes.

En este orden de ideas, y con el objetivo de comprender qué significa ordenar un territorio con enfoque étnico, cómo debería realizarse, cuáles serían los retos e implicaciones del ordenamiento territorial con un enfoque diferencial étnico que garantice no solo la apropiación de la diversidad sino también la materialización de los derechos reconocidos a los grupos étnicos del país, en el presente ensayo, a través de una investigación documental de corte analítico conceptual[14], con la revisión crítica de fuentes formales y auxiliares del derecho, al igual que de documentos de doctrina e informes de entidades gubernamentales y no gubernamentales, y documentos de

---

10 Agencia Nacional de Tierras. Datos registrados en la página web de la Agencia Nacional de Tierra, consultada el 2 de abril de 2020.

11 Departamento Nacional de Estadística. Población Gitana o Rrom de Colombia. Resultados del Censo de Población y Vivienda 2018, Bogotá, Departamento Nacional de Estadística, 2019.

12 Borrero. *Derechos multiculturales (étnicos) en Colombia*, cit., p. 15.

13 Ibíd., p. 15.

14 Cfr. L. Hinestroza. *Entre mito y realidad: el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en Colombia. Apuesta teórica de un derecho sui géneris*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba", 2018. En este trabajo se siguen la ruta metodológica y algunos argumentos planteados en trabajaos previos, en especial: L. Hinestroza, A. Mena y C. Tello. "Diferencias entre semejantes: aproximación al concepto de territorio desde la diversidad étnica de Colombia", en María del Pilar García Pachón (ed.), *Lecturas sobre derechos de tierras*, t. iii, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

grupos étnicos disponibles en la web, se presenta la siguiente reflexión en cuatro secciones.

En la primera sección, denominada "El significado de la ordenación del territorio desde la diversidad", se pretende mostrar las asimetrías entre el significado de ordenar un territorio de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales y el imaginario y sentido de vida de los grupos étnicos. En la segunda sección, "Hacia el reconocimiento de las diferencias", se explica qué debe entenderse por enfoque étnico y cómo se podría materializar en el ordenamiento del territorio a partir del principio de interculturalidad. En la tercera parte, titulada "Derechos en juego", de forma breve se interrelacionan derechos como la autonomía y la subsistencia para demostrar que en el ordenamiento del territorio está en juego la materialización de los derechos de estos grupos, que han sido categorizados como derechos "vectores"[15] y/o derechos bioculturales[16]. En la cuarta sección, "Desafíos del ordenamiento territorial con enfoque étnico", se ilustran algunos retos que deben asumir los actores involucrados en el ordenamiento territorial. Finalmente se presentan las conclusiones, fundamentadas en el argumento central planteado al inicio de esta introducción, esto es, que la ordenación del territorio con enfoque étnico debe constituirse en una política pública consultada, concertada, coordinada, diversa e intercultural, que garantice el derecho a la autonomía y, en consecuencia, se reconozca como una potestad de los grupos étnicos, y además como una obligación de la institucionalidad que permita una reconfiguración de la formulación, diseño e implementación de políticas, programas e intervenciones tanto en los territorios étnicos como en todo el territorio colombiano.

1. EL SIGNIFICADO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DESDE LA DIVERSIDAD

Según el Diccionario de la Real Academia Española, 'ordenar' es "colocar algo o a alguien de acuerdo con un plan o de modo conveniente [...] Encaminar y dirigir algo a un fin [...] Mandar, imponer, dar orden de algo"[17].

---

15 S. Coronado Delgado. "El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia", en *Controversias*, n.º 187, 2006, p. 69.

16 Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016.

17 Etimológicamente, el término "ordenación" se refiere a la acción de ordenar.

Según Massiris[18], ordenar un territorio implica actuar sobre las actividades que se realizarán en este para fortalecerlas o desestimularlas o cambiarlas, reubicaras y orientar su comportamiento futuro.

La ordenación del territorio, para esta reflexión, se relaciona, más que con la distribución de espacios y de usos del suelo, con la facultad para tomar decisiones, ejercer derechos y cumplir deberes en un territorio a partir de la identidad cultural de cada grupo étnico. Tiene una estrecha relación con la gobernanza, pero no con la gobernanza neoliberal[19], sino con la "gobernanza que puede manejar mejor la cuestión del reconocimiento de la diferencia"[20].

En Colombia, la ordenación y, en general, "el tema del ordenamiento territorial cobró un nuevo impulso a partir de la reforma constitucional de 1991"[21], convirtiéndose en una de las tareas esenciales para el desarrollo de los principios fundamentales establecidos en artículo 1.º de la Carta de 1991, según los cuales Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general[22].

---

18 A. Massiris. "El diagnóstico territorial en la formulación de planes de ordenamiento", en *Perspectiva Geográfica*, 1, 5, 2011, p. 34.

19 La gobernanza neoliberal es descrita por Santos como una matriz que parte de la premisa de la necesidad de incorporar la sociedad a la economía; en otras palabras, los valores universales son buenos para los negocios y sobre esta premisa descansa el carácter voluntario del pacto; Boaventura de Sousa Santos. "Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas", C. F. Morales de Setién Ravina (trad.), en B. d. Sousa Santos y C. A. Rodríguez (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, Anthropos, 2007, pp. 38 y 40.

20 Santos (ibíd., p. 41), quien explica además: "La gobernanza busca de hecho, armonizar las reivindicaciones a favor de la participación y la inclusión, resultado de la interpretación de la crisis social que parte del concepto de legitimidad, con las exigencias de una mayor autonomía y autorregulación, producto de una interpretación guiada por la idea de gobernabilidad" (ibíd.).

21 E. Franky, 1998, p. 73.

22 Para F. Gutiérrez. "Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010)", en *Perspectiva Geográfica*, n.º 15, 2010, p. 241, con cita de Eljash (2010), la Constitución Política de de 1991 estableció, en cuanto a la organización territorial, un régimen híbrido denominado "Estado unitario complejo", y en materia de ordenamiento territorial se considera que no fue sistemática ni coherente, al involucrar elementos característicos de tres tipos de Estado: unitario (centralista), federal (autonomía territorial) y regional (regiones administrativas y de planificación, rap).

Esta tarea es definida por el artículo 2.º de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)[23], como un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales, así:

> El ordenamiento del territorio es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

Además, el artículo 2 de la misma normativa dispone que el ordenamiento territorial tiene como finalidad:

> Promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad

---

23 Esta disposición, en su momento, fue objeto de fuertes críticas, como las descritas por N. DUQUE. "Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", en *Análisis Político*, vol. 25, n.º 76, pp. 186 y 188: "Aunque la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial era un propósito que se venía aplazando desde la expedición de la Constitución Política de 1991, esta norma no materializó los grandes propósitos planteados para ella desde la carta magna. El primero de estos consistía en la autorización para convertir en entidades territoriales las tres alternativas descritas en la Constitución, como es el caso de las Provincias, las Regiones y las Entidades Territoriales Indígenas, así como la autorización para crear nuevos departamentos. De estos propósitos el único que quedó plasmado en esta norma fue el último[;] en relación con las demás categorías la ley entrega la responsabilidad a otra ley para que reglamente la creación de Regiones y de Entidades Territoriales Indígenas. El segundo de los propósitos para la LOOT que estableció la carta constitucional y que consistía en la distribución del mapa de competencias entre los diferentes niveles del Estado atendiendo a una lógica político-administrativa, tampoco se concretó. De hecho, esta ley desvió este propósito hacia la distribución de funciones en materia de ordenamiento físico del territorio, con lo cual simplemente complementó el papel de los tres niveles del Estado en materia de ordenamiento territorial cuyo desarrollo inicial tuvo lugar mediante la Ley 388 de 1997".

geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

De lo anterior se derivan varias reflexiones. Primero, que la ordenación del territorio, en el marco jurídico colombiano, continúa siendo un tema de "práctica de planificación territorial"[24], de asignación de competencias, distribución de funciones y de instrumentos de planeación; sin embargo, la normatividad también es reiterativa en enunciar y precisar que este proceso debe realizarse teniendo en cuenta la identidad cultural, reconociendo y atendiendo la diversidad étnica del país. En tal sentido, comprender qué significa ordenar el territorio en un país diverso lleva a plantear varios interrogantes: ¿qué se entiende por territorio?, ¿qué significa ordenar un territorio?, ¿cómo se concibe la ordenación atendiendo a la diversidad étnica y cultural? La respuesta a estas preguntas pone en evidencia asimetrías entre la visión institucional y/o normativa y la de los grupos étnicos.

Así, si se inicia por indagar sobre qué es ordenar el territorio, hay que resaltar, como lo expone Ramírez[25], que el concepto de ordenamiento territorial es de uso reciente, incluso no existe una única definición aceptada universalmente, ni siquiera en el ámbito nacional. El ordenamiento del territorio a partir de 1991, señala Franky[26], se ha consolidado desde diferentes visiones sobre lo que este debe ser. Se han incrementado en este contexto los estudios que tratan sobre la estructura estatal y sus problemas de gobernabilidad y presencia nacional; los que analizan los modelos económicos y de desarrollo, planeación y descentralización administrativa; los que abordan la biodiversidad y la conservación de los ecosistemas; los que discuten sobre la globalización y la problemática geopolítica, y los que indagan sobre la problemática territorial indígena. Sin embargo, continúa Franky[27], esta diversidad de temas y esfuerzos no han logrado consolidar una visión de conjunto, y apenas constituyen tendencias con aportes dispersos, a veces

---

24 Y. Hernández. "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. 99.

25 N. Ramírez. "Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo", en *Revista Republicana*, n.º 45, 2008, p. 131.

26 C. Franky. "Ordenamiento territorial indígena amazónico: aportes desde la diversidad al Estado-nación colombiano", en *Imani Mundo: Estudios en la Amazonía colombiana,* Leticia, UNAL, 2001, p. 73.

27 Ibíd., p. 74.

ininteligibles entre sí. Es más, solo recientemente se está incorporando lo étnico en estos procesos.

Sin embargo, la respuesta al interrogante sobre qué es ordenar un territorio ya está consagrada en el sistema normativo, como se señaló en el párrafo precedente. Desde esta perspectiva, la ordenación del territorio ha sido vista como el cumplimiento de "un parámetro legal para afianzar la descentralización con un modelo de gobierno local que facilite el cumplimiento de los fines esenciales del Estado"[28]. Además, debe reconocerse su "papel como instrumento del Estado para, por una parte, ejercer control sobre el territorio y, por otra, orientar un determinado modelo de desarrollo"[29]. También, ordenar el territorio es un ejercicio de planeación que pretende la "integración territorial para generar mayor competitividad e inversión estratégica de los recursos públicos facilitando el crecimiento socioeconómico equitativo en lo local"[30]. Es un instrumento para el desarrollo económico y social basado en el espacio territorial, cuyo tratamiento tuvo lugar en el pasado mediante la Ley 388 de 1997[31].

Aún más, como lo explica Flórez[32], el ordenamiento territorial no es visto tanto como una necesaria política de Estado, tendiente a lograr el equilibrio regional y social, sino como una cuestión de entornos y de uso de espacios, y la mayoría de las veces se reduce a la expedición de los planes y/o esquemas de ordenamiento territorial, a sabiendas, como lo describe el propio Flórez[33], de que el ordenamiento y el plan son dos cosas distintas[34].

---

28 Ministerio del Interior y de Justicia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, 2011, p. 7.

29 Hernández. "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia", cit., p. 98.

30 Ministerio del Interior y de Justicia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cit., p. 7.

31 N. Duque. "Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", en *Análisis Político*, vol. 25, n.º 76, 2012, p. 182.

32 J. Flórez. "El ordenamiento territorial: urgencia política y socio-espacial para construir un país más justo", en *Cuadernos de Geografía*, X, 1, 2001, p. 184.

33 Ibíd., p. 187.

34 Hay que enfatizar que el ordenamiento territorial no es lo mismo que un plan de ordenamiento territorial. El plan de ordenamiento territorial (POT) es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo; es el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientarán el desarrollo del territorio municipal por los próximos años y que regularán la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. El POT es, en esencia, el pacto social de una población con su territorio (Dirección de Desarrollo Territorial. Guía Metodológica 1: Información práctica para formulación de planes de ordenamiento territorial, Bogotá, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004, p. 5).

Como ilustración, basta repasar las definiciones contenidas en la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial:

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

En contraste, para los grupos étnicos la ordenación del territorio va más allá de un proceso político-administrativo, o del diseño e implementación de un instrumento de planeación, o de "un ejercicio exclusivamente estadístico, normativo"[35]. Verbigracia, considérese la explicación de la Organización Indígena Nacional de Colombia (1998)[36]:

> … el ordenamiento territorial es esencialmente un proceso transformador, que requiere de una reflexión crítica y creativa sobre la naturaleza de las relaciones sociales y de producción dominantes, y en ese sentido debe comportar el afianzamiento y revaloración de su ética tradicional (la de los pueblos indígenas) fundada en el comunitarismo, la reciprocidad y el apoyo mutuo […] [I]mplica ante todo un ordenamiento del pensamiento, encaminado a reconstruir la trama y la urdimbre del tejido social.

Como el ya citado Franky[37] explica:

> En el discurso indígena, el ordenamiento territorial es una estrategia para el fortalecimiento étnico, ya que lo interpretan como uno de los mecanismos para consolidar sus planteamientos sobre autonomía y control territorial. Por ello, el movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (Aico) afirma: "La tarea de reordenamiento territorial indígena tiene un aspecto específico en el contexto nacional, porque no se trata de una redelimitación de entidades administrativas heredadas de la colonia o de la república, sino de una reconstrucción de espacios

---

35 Hernández. "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia", cit., p. 102.

36 En cita de C. Echavarría. *Sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero*, s. l., IDRC y CRDI, 2001, p. 1.

37 Franky. "Ordenamiento territorial indígena amazónico", cit., p. 74.

> que tienen su origen en la historia y en la vida de los pueblos indios, espacios que son indispensables para garantizar la vida a plenitud, es decir, en lo social, en lo económico y en lo político" (Muelas, 1992: 5). En los procesos de ordenamiento las comunidades indígenas parten de sus experiencias históricas y de sus culturas, que les han dado un orden a sus territorios y las bases para reorganizarse en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales (Autoridades Indígenas de Colombia, 1992; Muelas, 1992).

Y, en relación con las comunidades negras o afrocolombianas, dice Ramírez[38]:

> la definición que aparece a propósito del Plan de Ordenamiento Territorial del Pacífico Colombiano: El ordenamiento territorial constituye, en este sentido, una política de desarrollo integral del Estado para armonizar los intereses productivos de la sociedad con las necesidades de conservación ambiental, bienestar social y equilibrio espacial del desarrollo. Todo ello sobre la base de la concertación Estado-comunidad y la participación activa de las comunidades en la ejecución de los planes de desarrollo a nivel regional y local (Ortiz, 1992: 847).

Como puede verse, existe un distanciamiento entre la visión de ordenamiento de las entidades territoriales, como Nación, departamentos y municipios, e incluso con la novedad de las regiones[39], y la visión de los grupos étnicos. En primer lugar, el ordenamiento territorial parte de una separación entre suelo urbano y suelo rural; de una distribución de competencias entre autoridades del orden central y del orden descentralizado, entre autoridades municipales y departamentales, entre autoridades ambientales nacionales y regionales, entre las autoridades de las recientemente creadas Regiones Administrativas

---

38 Ramírez. "Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo", cit., p. 133.

39 Mediante la Ley 1962 de 2019, por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión a región como entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 CP; se dispone que las regiones tendrán la finalidad de planificar, organizar y ejecutar sus actividades en el proceso de construcción colectiva del país, promoviendo la igualdad y el cierre de brechas entre los territorios. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones como Entidades Territoriales (RET), como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas, y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana de la sociedad colombiana. En tal sentido, la creación y el desarrollo de las RAP y de las RET se enmarca en una visión del desarrollo orientada hacia la descentralización y la autonomía territorial, con el fin de fortalecer el desarrollo nacional.

de Planificación (RAP) y de las regiones como entidades territoriales (RET); además de reducirse a la expedición de instrumentos de planeación, proyectos y programas que tienen límites en de construcción en tiempo[40].

Mientras que para las comunidades negras e indígenas la ordenación es un proceso más complejo, que parte de la forma de ver el territorio. No obstante "las diferencias de matiz según los diversos grupos étnicos, éstos tienen una visión integral del territorio"[41], que "[c]omprende mucho más que el sitio donde construyen la vivienda y donde tienen los cultivos"[42].

---

40 Una ilustración al respecto fue el proceso iniciado por el Resguardo Emberá de Gengadó-Patadó (2003), de la Organización Indígena de Antioquia, en el que se promovió una experiencia piloto de ordenamiento territorial indígena que sirviera como referencia para orientar procesos en comunidades que atraviesan situaciones similares; la experiencia duró cinco años y se desarrolló en tres fases: diagnóstico participativo comunitario; zonificación ambiental del territorio y formulación del plan de manejo del territorio, y propuestas y proyectos planteados por las comunidades para hacer uso y manejo adecuado de los territorios indígenas resguardados. El objetivo de esta iniciativa fue conocer la historia, el estado actual, las necesidades y los intereses de la comunidad en aspectos territoriales y organizativos, a la vez que buscaba recordar cómo era la vida antes del descubrimiento y la colonización, y cómo estos eventos generaron cambios culturales en la relación de la comunidad con el territorio. Este proceso tuvo una duración de dos años, y en él los sabios, los historiadores y los jaibanás, en el curso de los encuentros, contaron la historia oralmente.

41 M. P. VALENCIA. "Pluralismo jurídico, una premisa para los derechos intelectuales colectivos", en MARGARITA FLÓREZ (ed.), *Diversidad biológica y cultural. Retos y propuestas desde América Latina*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), Grupo Semillas y WWF, 1998, p. 48. Por ejemplo, describe VALENCIA (ibíd., pp. 48 y 49) que el territorio para algunos pueblos indígenas tiene una estratificación y categorización tanto vertical como horizontal. En la dimensión vertical, algunas etnias conciben el territorio como integrado por varias capas, que aun cuando varían en su número podrían esquematizarse en tres mundos: el mundo de arriba (lo celeste), el mundo del medio (lo terrenal) y el mundo de abajo (lo subterráneo). Cada capa de los extremos cumple una función específica y se conecta con el mundo del medio, que es la capa en la cual habitamos los seres humanos, donde existen las plantas y los animales. En la etnia Tule existen dos versiones. Según una de ellas, el mundo está conformado por ocho capas, y según la otra, por doce. Entre los Emberá se habla de tres mundos (aunque en algunas zonas se habla de nueve). El mundo del medio, según la concepción de los Emberá, tiene una forma de apropiación vertical basada en el conocimiento de los ecosistemas que habitan. Por su parte, U. OSLENDER. "La lógica del río. Estructuras espaciales del proceso organizativo de los movimientos sociales de comunidades negras en el Pacífico colombiano", en M. PARDO (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Colciencias, 2001, p. 129, describe entre las comunidades negras del Pacífico colombiano al río como arteria principal de comunicación que se ha constituido a lo largo de los años en el espacio social *per se*, alrededor del cual se desarrollan todas las interacciones sociales, económicas y culturales.

42 VALENCIA. "Pluralismo jurídico, una premisa para los derechos intelectuales colectivos", cit., p. 48.

Visión que ya ha sido reconocida en reiterados pronunciamientos judiciales, en especial de la Corte Constitucional[43].

De esta manera, el territorio que va a ser ordenado abarca para los grupos étnicos el río, las ciénagas, los bosques y, en general, todos los recursos, pues es donde desarrollamos la vida: "Es la fuente de nuestras vidas y de él recibimos no solo nuestros alimentos, sino parte de nuestros conocimientos, de él depende nuestra cultura y nos genera lazos de solidaridad en torno a nuestra familias y comunidades que hacen que veamos el territorio de una forma integral"[44].

Al respecto señala Ochoa[45]:

> Bolívar no atendió que los indígenas tenían una concepción propia sobre la tierra. El indígena se vincula con la madre tierra de manera distinta y es la tierra un elemento aglutinante y protector de la comunidad[;] al dividir la tierra, se divide la comunidad. La tierra en propiedad colectiva los une. La tierra en propiedad privada los perjudica culturalmente. Los aísla.

Ahora bien, el territorio que es el objeto del ordenamiento, desde el otro lado, es decir, desde la visión estatal o institucional, representada en las entidades territoriales y teniendo en cuenta la misma Carta Constitucional de 1991, se concibe como un bien que es objeto de apropiación y ordenación, como se puede deducir, entre otros, de los artículos 102: "El territorio con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece a la Nación", y 332: "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes". Mientras que para los grupos étnicos, como ya se explicó, el territorio, más que un espacio físico, se "concibe como un todo integral"[46] y como un cuerpo vivo; más que de territorio, se trata de territorialidad, y

---

43 Entre otras, p. ej., en las sentencias T-188 de 1993, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; C-891 de 2002, M.P.: Jaime Araujo Rentería; T-634 de 1999, M.P.: Alejandro Martínez Caballero; T-955 de 2013, M.P.: Álvaro Tafur Galvis; T-849 de 2014, M.S.: Martha Victoria Sáchica Méndez; T-001 de 2019, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger; SU-123 de 2018, M.P.: Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

44 Valencia. "Pluralismo jurídico, una premisa para los derechos intelectuales colectivos", cit., pp. 190-191.

45 R. Ochoa. *Propiedad y dignidad. El derecho de propiedad: ni derecho natural, ni derecho fundamental*, Bogotá, Temis, 2009, p. 29.

46 Hernández. "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia", cit., p. 99.

esta implica "el ejercicio de algún grado de poder político o de soberanía, y puede sustentar desde formas de organización social basadas en el parentesco, hasta formas más complejas, como las que hacen posible y necesario el surgimiento de formas de autoridad ejercidas por un consejo comunitario o un cabildo"[47], por lo que la ordenación no tiene exclusivamente que ver con el uso y la distribución de espacios, sino con la autonomía y el gobierno propio.

Ahora bien, es imperioso destacar en este escrito, como ya se detalló en trabajos previos[48], que la concepción del territorio no es única en el contexto de la diversidad:

> Para las comunidades indígenas el territorio es un elemento central constitutivo de identidad, que va más allá del concepto colonialista y occidentalizado de "resguardo indígena", incluso, dice Herreño (2004, p. 247), el significado que tiene el derecho a la tierra para los pueblos indígenas es más complejo que el simple reconocimiento de su posesión colectiva. Incluye también el reconocimiento de un conjunto de garantías culturales, sociales y políticas que son inescindibles de los derechos territoriales.
>
> En los palenques, el territorio es también un elemento central para la construcción de identidad, porque fue un espacio conquistado para recrear prácticas que permanecen en la actualidad. Hoy en día, también se organizan en Consejos comunitarios cumpliendo los requerimientos de la Ley 70 de 1993.
>
> El concepto de tierra y territorio de la población Rom: en este grupo étnico, vamos a encontrar una visión distinta sobre el territorio que no se concentra en un concepto de permanencia fija en un lugar determinado, sino que la identidad se construye a partir de otros elementos; el territorio considerado en su espacio físico no es un elemento trascendental. Lo anterior, si se tiene en cuenta que el pueblo Gom o Gitano históricamente ha sido un pueblo nómada[49].

De esta manera, cuando se pregunta por la ordenación del territorio desde la diversidad, se debe tener en cuenta que "las configuraciones espaciales"[50]

---

47 Ministerio del Medio Ambiente e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Proyecto Zonificación Ecológica de la Región Pacífica de Colombia, 1999, p. 19.

48 L. Hinestroza, A. Mena y C. Tello. "Diferencias entre semejantes: aproximación al concepto de territorio desde la diversidad étnica de Colombia", en M. d. P. García Pachón (ed.), *Lecturas sobre derechos de tierras*, t. iii, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

49 Ibíd. Véase, al respecto, ibíd.

50 Oslender. "La lógica del río", cit., p. 124.

son distintas y, por ende, el ordenamiento no es una cuestión solamente de caracterización de poblaciones y de prácticas culturales, sino que tiene que ver con el reconocimiento y el respeto de las decisiones tomadas por cada grupo en relación con su territorio. Lo anterior, como se verá en la última sección de este escrito, no es una tarea sencilla, pero si se aborda desde esta perspectiva será más fácil el camino.

Existe el interés común de ordenar un territorio, pero las representaciones frente a este interés parten de percepciones diferentes; precisamente, estas percepciones son las que deben ser conciliadas y recoger las diferencias que existen desde la diversidad, pues esta última no parte solo de un reconocimiento de existencia y de normatividad, sino de un proceso de respeto y diálogo de culturas e identidades. Sobre este punto nos detendremos en la siguiente sección, para hacer notar que el proceso de ordenamiento debe tener en cuenta, más que la multiculturalidad, la interculturalidad.

2. HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LAS DIFERENCIAS

La territorialidad es un concepto dinámico que puede reacomodarse[51], de acuerdo con los procesos históricos, al igual que el ordenamiento territorial.

Como ya se señaló en este escrito, en la mayoría de los casos ordenar el territorio, desde la perspectiva normativa, se asocia con la expedición de instrumentos de planeación. El instrumento clásico y de "planificación poderoso y eficaz para el desarrollo del territorio"[52] se ha considerado que son los planes de ordenamiento territorial (POT).

En el proceso de construcción de este instrumento usualmente se realiza una caracterización de la estructura social y política[53] que se centra, según

---

51 Ministerio del Medio Ambiente e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Proyecto Zonificación Ecológica de la Región Pacífica de Colombia, 1999, p. 19.

52 Dirección de Desarrollo Territorial. Guía metodológica 2: Elementos poblacionales para el ordenamiento territorial, 2006, p. 14.

53 La Guía Metodológica para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial señala: "El Plan de Ordenamiento Territorial –POT–, definido por la Ley 388 de 1997, es un instrumento de planificación poderoso para la consolidación del futuro municipal y un franco impulso a la descentralización del país y la autonomía local. El POT tiene cuatro características fundamentales que lo han hecho uno de los instrumentos de planificación más eficaces para el desarrollo del territorio: [i.] La reflexión integral sobre la realidad territorial en aspectos sociopolíticos, culturales, económicos y ambientales, a la luz de sus características particulares y el análisis de sus ventajas en el entorno amplio. [ii.] La construcción colectiva del POT con la participación y

Massiris[54], en el examen de los actores (grupos sociales) que interactúan en el municipio, especialmente en las formas de distribución y ejercicio del poder, en la territorialidad de los distintos grupos y los conflictos asociados a esta, en la participación en los procesos democráticos y en la expresión espacial de la diferenciación social (segregación socioespacial), con el propósito de evaluar potencialidades y limitaciones frente a las alternativas de uso y ocupación del territorio, y alternativas de desarrollo territorial. Además, la Ley 388 de 1997 también considera lo que el citado Massiris[55] denomina las características sociales y culturales, que no son otra cosa que los grupos y bienes culturales presentes en el municipio, los valores culturales como costumbres y tradiciones, y el patrimonio cultural presente en las áreas urbanas y rurales de los municipios.

De esta forma, en la mayoría de los POT del país[56] se incluye una sección descriptiva a manera de diagnóstico de los grupos étnicos asentados en el área geográfica del municipio, con lo cual se cumple con el mandato constitucional del multiculturalismo; es decir, basta con reconocer la existencia de los grupos étnicos y con la inclusión de uno de sus representantes en los consejos territoriales de planeación o en los espacios democráticos ideados para cumplir con el mandato de la participación ciudadana[57], para con ello poder aseverar que el ordenamiento territorial se realiza con enfoque étnico.

---

concertación de todos los actores sociales, institucionales y políticos. [iii.] La visión prospectiva con alcance de largo plazo, que trasciende a la planificación estática y de corto plazo que impedía [la] continuidad del desarrollo municipal. [iv.] La incorporación del concepto de gestión[,] que busca acompañar las decisiones del POT de reflexiones sobre los recursos financieros, las responsabilidades de los actores públicos y privados y los procedimientos de gestión de suelos y reparto de cargas correspondientes. Mientras que el Plan de Desarrollo Municipal, Departamental y Nacional son proyectos de corto plazo y de enfoque sectorial, el Plan de Ordenamiento es un proyecto de largo alcance que trasciende los cambios de administración y articula las distintas intervenciones territoriales": Dirección de Desarrollo Territorial, 2006, cit., p. 14.

54 MASSIRIS. "El diagnóstico territorial en la formulación de planes de ordenamiento", cit.

55 Ibíd., p. 41.

56 Sobre este aspecto, véase L. HINESTROZA y C. TELLO. "El ordenamiento en el territorio colectivo de las comunidades negras en Colombia: entre utopías, límites y desafíos", en M. D. P. GARCÍA PACHÓN (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. II, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 387-429.

57 Artículo 4.º de la Ley 388 de 1997: "Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y

Sin embargo, este escrito sostiene que esta práctica tecnicista no refleja el propósito ontológico (la esencia, el ser) del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como principio orientador fundante del Estado colombiano (art. 7.º CP), elemento esencial del ordenamiento según la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011, además de ser categorizado como un derecho fundamental según la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por lo anterior, ordenar el territorio reconociendo las diferencias étnicas convoca a acciones retadoras, que deben partir por dar un salto más allá de la incorporación del multiculturalismo reconocido por primera vez en la historia de Colombia con la Constitución de 1991, ya que, como bien precisa Borrero[58], mientras que para el multiculturalismo el eje de sus preocupaciones consiste en la correspondencia entre el liberalismo y los derechos especiales en función de la pertenencia étnica, para la interculturalidad consiste en el aseguramiento de un horizonte de respeto entre culturas afectadas por los procesos de colonización[59].

El multiculturalismo se queda en lo que Santos[60] explica como "darle prioridad al principio de igualdad, porque la igualdad en sí misma puede crear oportunidades reales para el reconocimiento de las diferencias", pero desde la interculturalidad no solo se reconocen esas diferencias, es decir, se visualiza que existen, sino que se da "prioridad al reconocimiento de la diferencia, porque sin ese reconocimiento la igualdad oculta las exclusiones

---

aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2.º de la presente ley. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento[,] y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos".

58 Borrero. *Derechos multiculturales (étnicos) en Colombia*, cit., p. 17.

59 E. Restrepo. "Imaginando comunidad negra. Etnografía de la etnización de las poblaciones negras en el Pacífico sur colombiano", en M. Pardo (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Colciencias, 2001, p. 69. El discurso del multiculturalismo encuentra su más inmediato referente en la Constitución de 1991. El anterior modelo de Estado-Nación se transforma para dar cabida a un modelo con una definición de la nación y de ciudadanía incluyente de la diversidad cultural y étnica.

60 B. d. Sousa Santos. "Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas", C. F. Morales de Setién Ravina (trad.), en B. d. Sousa Santos y C. A. Rodríguez (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, Anthropos, p. 54.

y los márgenes donde moran, siendo así doblemente opresiva (por aquello que oculta y por aquello que muestra)"[61].

En ese sentido, esta reflexión propone avanzar y reconocer la interculturalidad como el principio orientador que complementa y desarrolla la multiculturalidad. Desde esta óptica, el ordenamiento territorial no solo debería reconocer la caracterización de los grupos étnicos existentes en el ámbito espacial de una entidad territorial[62], sino garantizar el desarrollo de los derechos especiales que en virtud de la multiculturalidad han sido reconocidos; es decir que, si se parte de la interculturalidad, se acoge el llamado enfoque étnico, el cual es un componente del enfoque diferencial[63] desde una óptica interseccional "que promueva el desarrollo, la identidad y la pervivencia de la cultura de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y del pueblo Rrom o Gitano, tomando en consideración su concepción de mundo, de bienestar y de relación consigo mismo, con los otros y con el territorio, las formas de

---

61 Ibíd., p. 54.

62 Vale anotar que de las manifestaciones de los líderes en los talleres se deduce que ninguno de los instrumentos de ordenamiento territorial y de uso del suelo (POT, EOT, PBOT) bajo la responsabilidad de los entes territoriales locales ha sido consultado debidamente con los consejos comunitarios; por tanto, las visiones etnoculturales, de etnodesarrollo, y la interpretación etnoambiental en torno a la oferta natural y biodiversa de las comunidades negras, no se hacen visibles en estas herramientas, como tampoco se conjugan elementos trascendentes en materia de armonización de la gobernabilidad institucional y la gobernanza comunitaria en la administración, uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a la vez que no se ordena con pertinencia étnica las tierras de comunidades negras en el sur del Pacífico. Cfr. Organizaciones y Consejos Comunitarios del Sur del Pacífico y MinMinas-IIAP. "Guía de relacionamiento entre las comunidades negras de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño y el Sector Minero Energético", 2015, p. 16).

63 El enfoque diferencial puede entenderse, entonces, como el conjunto de medidas y acciones que, al dar un trato desigual o diferenciado a algunos grupos poblacionales, garantizan la igualdad en el acceso a las oportunidades sociales. Este trato se justifica en la condición fáctica de que las personas a quienes se otorga un trato diferencial experimentan barreras que limitan su integración en la sociedad, así como han experimentado desventajas históricas, de exclusión, discriminación e injusticias, que en muchas ocasiones han sido causa o han incrementado el riesgo de verse sometidas a hechos victimizantes. Por tanto, las medidas y acciones diferenciadas buscan que las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a los derechos, bienes, servicios y oportunidades sociales, al igual que compensar injusticias del pasado. Este reconocimiento de necesidades, riesgos, exclusiones y barreras que enfrentan determinadas poblaciones, y que llevan a un trato diferenciado, permite que los Estados garanticen la vigencia de los derechos humanos de forma efectiva. Cfr. Ministerio del Interior. *El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado*, Bogotá, Ministerio del Interior, s. f., p. 4.

relación e interacción al interior de sus grupos y con las otras culturas; su normatividad propia y sus formas de gobierno"[64].

En consecuencia, hay una nueva lectura del ejercicio del poder y su distribución en Colombia, que a la luz de los desarrollos legales y jurisprudenciales conmina al Estado a incorporar los efectos del mandato constitucional de la diversidad étnica y cultural, debiendo la sociedad colombiana y sus instituciones prepararse, como lo propone Santos[65], a la democracia europea y a los inmensos desafíos del futuro que implican una profunda transformación de los sistemas políticos, que combinan la democracia representativa con la democracia participativa. Lo cual en muchos casos implica la reformulación intercultural de cada una de ellas.

El enfoque étnico, según la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación[66], implica reconocer a los grupos étnicos como actores clave en los procesos de planificación y, por tanto, en el desarrollo integral de los territorios, además de comprender sus visiones, autoridades, formas e instancias de participación, e incluso los recursos de que disponen, para incluir de manera adecuada estas particularidades. O, como lo proponen los grupos étnicos:

> Es así como en su imaginario de relacionamiento con el territorio, conciben sus propias formas de ordenamiento, estableciendo zonas de conservación, de respaldo y de aprovechamiento, las cuales se sitúan principalmente en las montañas, manglares, guandales y esteros, playas, lagunas y nacimientos de las fuentes hídricas; mientras que zonas como las de aprovechamiento minero se sitúan en las riveras y vegas de los ríos y quebradas, y en las colinas. Para fortalecer el sostenimiento de las especies de pastoreo, se implementan cultivos gramíneos (arroz, maíz, etc.) complementados con las azoteas y cultivos de pan coger como los tubérculos (papa china, yuca, camote, ñame, etc.)[67].

---

64 Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 11.

65 Boaventura de Sousa Santos. *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*, Jineth Ardila Ariza (trad.), Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Siglo xxi Editores, 2014, p. 127.

66 dnp - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 12.

67 Organizaciones y Consejos Comunitarios del Sur del Pacífico y MinMinas-iiap. "Guía de relacionamiento entre las comunidades negras de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño y el Sector Minero Energético", cit., p. 12.

Y, de acuerdo con el Departamento de Prosperidad Social:

> El enfoque diferencial étnico es aquel enfoque que identifica y actúa sobre las necesidades diferenciales de atención y protección que deben tener las políticas públicas y el accionar estatal en su conjunto para la protección de los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos que habitan en nuestro país[68].

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Colombia ha señalado:

> El enfoque étnico es otro componente del enfoque diferencial. Tiene que ver con la diversidad étnica y cultural. Esta diversidad se manifiesta en la singularidad y a la vez en la pluralidad de las identidades que caracterizan los grupos y sociedades que contribuyen a la riqueza de la humanidad. Es fuente de innovaciones, de creatividad y de mantenimiento de la necesaria diversidad biológica[69].

En todas las visiones reseñadas se reafirma la necesidad de garantizar sus derechos, entre ellos, el derecho a la autonomía, que para las comunidades y pueblos étnicos es un elemento clave para el ordenamiento de su territorio. Además, siguiendo el enfoque que se propone, con ello se superarían los estereotipos de considerar el imaginario de lo étnico preferencialmente desde lo indígena, dando cabida a iniciar por reconocer que en la diversidad también hay diferencias[70], ya que "las identidades genéricas no pueden negar las especificidades de contextos históricos, ni dejar de tener en cuenta que la identidad étnica es solo una de las facetas de las múltiples identidades que asumen los individuos y los grupos"[71], como se ilustró en la sección anterior frente al concepto de territorio y también frente a las formas de organización y gobierno propio.

---

68 Departamento para la Prosperidad Social - Grupo de Enfoque Diferencial. "El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado", Ministerio de Interior, s. f., p. 1.

69 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, párr. 8. Disponible en: https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial

70 Lo dicho tiene su explicación justamente en que, a diferencia del caso de los indígenas, aquí nos encontramos frente a unas poblaciones de mayor diversidad y complejidad en cuanto a sus formas de inscribirse en el contexto de las sociedades contemporáneas, producto de procesos históricos diferentes; cfr. C. E. Agudelo. *Retos del multiculturalismo en Colombia*, Medellín, La Carreta, 2005, p. 196.

71 Ibíd., p. 196.

Este aspecto es crucial, sobre todo en la práctica de los procesos de concertación que se adelantan en municipios en los que la diversidad implica diferencias, como los del Pacífico colombiano, donde se encuentran pueblos indígenas, comunidades negras y afrocolombianas que comparten espacios geográficos y espirituales dentro de una misma entidad territorial, o que comparten territorios de varias entidades territoriales (municipios y departamentos) pero cada uno con una percepción distinta. Lo anterior significa efectuar un ejercicio de comprensión respecto a la forma como se viene instituyendo la territorialidad colectiva" en el país, "para así identificar la multiplicidad de variables a tener en cuenta"[72]. Al respecto, a manera de ejemplo, véase la siguiente descripción:

> Igual otros ordenamientos limitan el ejercicio del manejo autónomo de los territorios de las comunidades como son los planes de ordenamiento territorial de los municipios, en los que no existe consideración especial para aquellos municipios donde la totalidad del territorio o gran parte de esta corresponde con áreas de apropiación colectiva y en los que los consejos comunitarios no encuentran su lugar como gobierno de la comunidad. La construcción de mecanismos que les permita reflexionar sobre el ejercicio del gobierno, la resolución de conflictos alrededor de lo territorial y avanzar en darse su modelo de ordenamiento[73].

Respecto de las comunidades negras del Pacífico colombiano, se ha indicado:

> Los modelos de apropiación y uso del territorio tienen "ocupación y el patrón de asentamiento, se expresan en unas formas específicas de representación territorial, en donde a partir del reconocimiento de las redes hidrográficas, como los ejes centrales de orientación y caracterización y delimitación territorial se articulan los demás elementos geográficos y culturales. El río es el eje a través del cual se localizan los asentamientos, en donde se construyen las viviendas, se realiza la comunicación y los intercambios económicos, sociales y culturales. Así mismo, es el elemento primordial de adscripción territorial y de identidad[74] .

---

72 Organizaciones y Consejos Comunitarios del Sur del Pacífico y MinMinas-IIAP. "Guía de relacionamiento entre las comunidades negras de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño y el Sector Minero Energético", cit., p. 21.

73 W. VILLA. "El territorio colectivo de comunidades negras más allá de la titulación", en IIAP (ed.), *Una aproximación al estado de la titulación colectiva*, Quibdó, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, s. f., p. 6.

74 Ministerio del Medio Ambiente e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Proyecto Zonificación Ecológica de la Región Pacífica de Colombia*, 1999, p. 40.

Y, en relación con el pueblo rom o gitano:

> El pueblo gitano o Rrom hace parte de la diversidad étnica y cultural de la nación y de acuerdo con sus elementos, valores culturales y étnicos se considera como un pueblo que posee características propias que los diferencian de otros y del resto de la sociedad mayoritaria: [los Rrom] no reconocen un territorio como propio, poseen un idioma llamado Rromanes, son patrilineales y patrilocales. Siguen una ley llamada Kriss Rromani y tienen conceptos de tiempo y lugar de acuerdo a usos y costumbres ancestrales. [El pueblo Rrom] Posee una particular conciencia histórica al revindicar precisamente el aquí y el ahora, se puede afirmar que es un pueblo que tiene una memoria del continuo presente[;] en este sentido, los Rrom no tienen un concepto de planificación del futuro, sino una manera propia de definir procesos en su cotidianidad[;] el tiempo, por tanto, no es lineal ni se divide en momentos de pasado, presente y futuro" (Ministerio del Interior, s. f., p. 7) […] Uno de los elementos identificativos del pueblo Rrom es la itinerancia[,] que, más que un traslado físico y geográfico, representa una puesta ante la vida que se profundiza en su espiritualidad.

En cuanto a la concepción de los indígenas:

> Está constituida por agrupaciones homogéneas que comparten creencias, tradiciones y cosmogonías propias vinculadas al territorio, donde subsisten diversos planos de representación de la realidad, que son recreados mediante rituales y representados en hitos del territorio bien definidos, los cuales son reclamados como "lugares sagrados", dado su profundo valor simbólico para las diferentes comunidades. Es por este valor asociado a la cosmología que los caminos, montañas, piedras, ríos, logran un significado definitivo para las comunidades indígenas y hacen que el territorio tenga connotaciones sagradas[75].

Como sostiene Bejarano (2015), citado por Arango[76], rara vez se reconoce que se está frente a actores políticos activos capaces de formular modelos de desarrollo y ordenamientos territoriales y ambientales propios, dado su conocimiento ancestral sobre el entorno. Así, planificar políticas públicas desde una concepción de territorio vacío o con agentes pasivos, es una más de las manifestaciones de la discriminación histórica y silenciosa contra

---

75 Ministerio del Interior. *El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado*, Bogotá, Ministerio del Interior, s. f., p. 8.

76 M. Arango. *Barú: los conflictos de la paz. Las disputas por los modelos de desarrollo y las políticas de conservación en los territorios étnicos*, s. l., USAID, OIM, Prosperidad Social y CNMH, 2017, p. A3.

poblaciones periféricas, discriminación de la que han sido víctimas los pueblos indígenas y afrodescendientes en Colombia.

Plantear la aceptación de la interculturalidad y el enfoque étnico en la ordenación del territorio no es "una cosa simple"[77], porque implica respetar y aceptar interactuar con otros sistemas normativos como los del llamado "derecho propio" (este es uno de los desafíos que se analizarán en la última sección de este escrito).

Es así como, a partir del reconocimiento de las diferencias, el Estado y sus entes territoriales se han visto obligados a reconocer y apoyar a estos nuevos actores sociales en la definición y aplicación de políticas de desarrollo social y económico, lo cual no se ha visto exento de conflictos y contradicciones, frente a las formas tradicionales de ejercicio del poder político y económico en las regiones[78].

Para finalizar esta sección se presentan las diferencias conceptuales entre enfoque étnico, enfoque diferencial y enfoque interseccional, todos ellos correspondientes a dimensiones que se encuentran en el camino de la nueva lectura que requiere el ordenamiento territorial en el país.

TABLA 1

ENFOQUES PARA GARANTIZAR EL RESPETO DE LAS DIFERENCIAS

Enfoque diferencial	Enfoque étnico	Enfoque de derechos	Enfoque interseccional
El conjunto de medidas y acciones que al dar un trato desigual o diferenciado a algunos grupos poblacionales garantizan la igualdad en el acceso a las oportunidades sociales. Este trato se justifica en la condición fáctica de que las personas a quienes se otorga un	El enfoque étnico es otro componente del enfoque diferencial. Tiene que ver con la diversidad étnica y cultural. Esta diversidad se manifiesta en la singularidad, y a la vez en la pluralidad de las identidades que caracterizan los grupos y sociedades que contribuyen a la	Es una forma de abordar, comprender e identificar alternativas de respuesta a las necesidades de una población específica que generen condiciones para garantizar el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos y el restablecimiento de los derechos vulnerados	Esta herramienta metodológica contribuye a mejorar el proceso de respuesta diferencial y a transformar la situación de discriminación estructural. Es una metodología, teoría o enfoque que percibe las identidades sociales como una intersección única de varias

77 Flórez. "El ordenamiento territorial", cit., p. 192.

78 Ministerio del Medio Ambiente e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Proyecto Zonificación Ecológica de la Región Pacífica de Colombia*, 1999, p. 19.

Enfoque diferencial	Enfoque étnico	Enfoque de derechos	Enfoque interseccional
trato diferencial experimentan barreras que limitan su integración en la sociedad, habiendo experimentado desventajas históricas, exclusión, discriminación e injusticias, que en muchas ocasiones han sido causa o han incrementado el riesgo de sufrir hechos victimizantes. Las medidas y acciones diferenciadas buscan que las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a los derechos, bienes, servicios y oportunidades sociales, y compensar injusticias del pasado (Unidad para la Atención Integral y Reparación a las Víctimas).	riqueza de la humanidad. Es fuente de innovaciones, de creatividad y de mantenimiento de la necesaria diversidad biológica (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia).	(DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible).	categorías biológicas, sociales y culturales (como el género, la etnia, la raza, la clase, la discapacidad, la orientación sexual, la religión, la casta, la edad, la nacionalidad y otros ejes de identidad) y permite comprender de forma integral la realidad de una persona. En esta cartilla dichas categorías (que constituyen frecuentemente motivos de discriminación) recibirán el nombre de: Categorías de diferencia (Fundación Max Planck para la Paz Internacional y el Estado de Derecho y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas).

Fuente: elaboración propia.

3. DERECHOS EN JUEGO

En la actualidad ya se ha reconocido que los grupos étnicos del país son "población en una grave condición de vulnerabilidad y, por ende, sujeto de especial protección constitucional y titular de especiales derechos fundamentales"[79].

En el ordenamiento territorial guiado por el principio de la interculturalidad, con la incorporación del enfoque étnico e interseccional debería existir una conexión con la garantía de derechos. En este proceso, que para la institucionalidad es más técnico y normativo, como se ha demostrado en estas líneas, los derechos de los grupos étnicos, categorizados como "derechos

79 Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2019, M.S.: Antonio José Lizarazo Ocampo.

vectores"[80] y "derechos bioculturales"[81], se encuentran en constante tensión frente a las competencias de las entidades territoriales. Debe recordarse que, por disposición constitucional (art. 313), el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, pero que los grupos étnicos, en respeto de sus formas de organización interna, son la máxima autoridad de administración en sus territorios[82].

El derecho a la autonomía es un derecho fundamental de carácter colectivo, que según la Defensoría del Pueblo[83] se caracteriza por expresiones diversas y emana de principios esenciales de la Constitución Política de 1991, como los establecidos en los artículos 1.º, 2.º y 7.º, cuyos preceptos constituyen pilares fundamentales de su reconocimiento. En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado colombiano y ratificado mediante Ley 21 de 1991, contiene varias disposiciones (entre ellas el art. 2.º, num. 2 (b)) que expresan el alcance del derecho a la autonomía de los grupos étnicos[84].

---

80 Coronado Delgado. "El territorio", cit., p. 96. Considerar al derecho al desarrollo y al derecho al territorio como derechos vectores significa que la garantía de este tipo de derechos genera condiciones para la garantía de un catálogo más amplio y más ambicioso de derechos fundamentales. Esta afirmación se relaciona directamente con el concepto de integralidad e interdependencia de los derechos humanos, que define la existencia de relaciones intrínsecas entre los derechos fundamentales, hasta el punto de afirmar que la violación o vulneración de un derecho fundamental acarrea necesariamente la violación o vulneración de otro derecho fundamental. Sin embargo, no se debe equiparar el concepto de derecho vector con los de integralidad e interdependencia de los derechos fundamentales. La garantía de un derecho vector es la generación de condiciones para el disfrute de otros derechos.

81 Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. De acuerdo con la Corte Constitucional: "Los denominados derechos bioculturales, en su definición más simple, hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios –de acuerdo con sus propias leyes, costumbres– y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente". Corte Constitucional. Sentencia T-622 de 2016, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

82 Véase Convenio 169 de la OIT y Ley 21 de 1991.

83 Defensoría del Pueblo. *Derecho a la autonomía de los grupos étnicos*, Boletín n.º 2. Bogotá, Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas - Defensoría del Pueblo, 2014, p. 1.

84 Hinestroza y Tello. "El ordenamiento en el territorio colectivo de las comunidades negras en Colombia", cit., p. 19.

TABLA 2
EL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

Grupo étnico	Marco normativo del derecho a la autonomía	Máxima autoridad	Derecho a la autonomía
Indígenas	Artículos 171, 176, 246, 286, 329 y 330 CP.	Cabildo Indígena o autoridad tradicional. Artículo 22 del Decreto 2164 de 1995, compilado en el Decreto 1071 de 2015.	Es el ejercicio de la ley de origen, derecho mayor o derecho propio de los pueblos indígenas, que con fundamento en sus cosmovisiones les permite determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno, ejercer funciones jurisdiccionales, culturales, políticas y administrativas dentro de su ámbito territorial, el pleno ejercicio del derecho a la propiedad de sus territorios y vivenciar sus planes de vida dentro del marco de la Constitución y la ley (Decreto 1953 de 2014).
Comunidades negras afrocolombianas y palenqueras	Artículos 55 transitorio CP, 3.º de la Ley 70 de 1993 y 4.º del Decreto 2164 de 1995.	Asamblea General, Junta del Consejo Comunitario, representante legal del Consejo Comunitario.	Artículo 4.º del Decreto 1745 de 1995: "La Asamblea General. Para los efectos del presente Decreto, la Asamblea General es la máxima autoridad del Consejo Comunitario y estará conformada por las personas reconocidas por éste, de acuerdo con su sistema de derecho propio y registradas en el censo interno".
Raizales	Artículos 7.º, 309 y 310 CP.	Raizal Council	Es el derecho que tiene el pueblo étnico raizal a decidir por sí mismo los asuntos y aspiraciones inherentes a su comunidad, en los ámbitos material, económico, cultural, territorial, ambiental, espiritual, político, social y jurídico de acuerdo con sus propios referentes culturales y con su cosmovisión e instituciones propias (art. 3.º del Proyecto de Estatuto Raizal).

Grupo étnico	Marco normativo del derecho a la autonomía	Máxima autoridad	Derecho a la autonomía
Pueblos Rrom o gitano	Artículo 7.º CP.	Kriss Romaní: es el sistema propio del grupo étnico rom o gitano, el cual está compuesto por una serie de normas y valores culturales que todos los miembros del grupo étnico tienen el deber de acatar y hacer cumplir. De los Seré Romengué, Sero Rom (Sere Romengue plural), es el hombre casado, con hijos, sobre el cual, por su prestigio, conocimiento de la tradición, capacidad de construir consensos y habilidad en la palabra, recae la autoridad de un determinado patrigrupo o grupo familiar extenso (art. 4.º del Decreto 2957 de 2010).	Reconocimiento como grupo étnico. El Estado colombiano reconoce a los rom o gitanos como un grupo étnico con una identidad cultural propia, que mantiene una conciencia étnica particular, que posee su propia forma de organización social, posee su propia lengua y que ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales (art. 4.º del Decreto 2957 de 2010).

Fuente: elaboración propia, a partir de textos normativos.

Frente al enfoque étnico, una expresión y materialización de su reconocimiento como máxima se sustenta en el derecho fundamental a la autonomía, entendido como la facultad de los grupos étnicos de diseñar su proyecto integral de vida, en el que deciden su destino, considerando su pasado cultural y su realidad actual para prever un futuro sostenible de conformidad con sus usos y costumbres. También, se considera como la facultad que tienen de organizar y dirigir su vida interna de acuerdo con sus propios valores, instituciones y mecanismos dentro del marco del Estado del cual forman parte[85].

Desde esta perspectiva, *la ordenación del territorio de los grupos étnicos no es una tarea o un proceso de planificación de los que deben realizar las entidades territoriales, sino de los grupos étnicos*. Este planteamiento implica un cambio respecto del paradigma normativo que convoca a escenarios de participación

85 Defensoría del Pueblo. *Derecho a la autonomía de los grupos étnicos*, Boletín n.º 2. Bogotá, Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas - Defensoría del Pueblo, 2014, p. 1.

y concertación de las entidades territoriales[86]. En efecto, dicho paradigma ahora muta, por cuanto se considera que el derecho a la autonomía implica niveles de decisión que van más allá de procesos de consulta y concertación. ¿Qué quiere decir lo anterior? Para responder este interrogante se retoman algunas consideraciones del derecho a la autonomía planteado en diferentes escenarios.

Ha dicho la Defensoría del Pueblo de Colombia[87]:

> En perspectiva de los procesos culturales de construcción de este derecho, la autodeterminación, las decisiones en torno a las formas de organización social y política, el ejercicio del gobierno propio, de autoridad y de control interno basadas en reglas originadas en patrones culturales de formas de justicia propia; el ordenamiento de derechos colectivos como el de territorio, el manejo de los recursos naturales existentes en el mismo para la reproducción de las condiciones de vida de sus integrantes; el desarrollo de prácticas de medicina tradicional con conocimientos botánicos aplicados a la salud, los principios orientadores de sus procesos educativos y las dinámicas internas de sostenibilidad económica articulada con los planes de vida propios, constituyen un expresión cultural del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y tribales. En esta perspectiva, el ejercicio de estas representaciones culturales de autonomía ha sustentado el desarrollo integral y la pervivencia de los grupos étnicos.

Y, por su parte, la Corte Constitucional ha señalado:

---

86 Véase, p. ej., L. Hinestroza. *Declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de comunidades negras*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008: "La existencia de territorios colectivos de comunidades negras evidencia una nueva visión del ordenamiento territorial colombiano, que exige para la planificación del territorio un trabajo conjunto y coordinado entre todas las autoridades que pretendan realizar o ejecutar cualquier medida política o programa en los territorios de comunidades negras". Además, en Hinestroza y Tello. "El ordenamiento en el territorio colectivo de las comunidades negras en Colombia", cit., se describió la situación que se presenta con la figura de los determinantes ambientales: las áreas de interés ambiental que son priorizadas por las autoridades ambientales son normas de superior jerarquía, pero no es de obligatorio cumplimiento incluir las áreas priorizadas por las comunidades negras, aunque los POT tengan un componente ambiental (Ley 388 de 1997). Entonces, ¿en dónde queda la autonomía?, ¿cuál es la fuerza de la autonomía y el gobierno propio?, ¿qué trascendencia tienen las decisiones tomadas por sus órganos de gobierno?, ¿cómo se hacen efectivos los derechos a la planeación y gestión del territorio y el derecho a desarrollarse económica y socialmente? Por esa razón, el derecho a la autonomía y al autogobierno –al igual que el derecho de planeación y gestión y el derecho al desarrollo social y económico– es un derecho de difícil puesta en práctica; el marco legal lo formula como realizable, pero los niveles de descoordinación legal e institucional lo hacen inviable.

87 Defensoría del Pueblo. *Derecho a la autonomía de los grupos étnicos*, cit., p. 1, con cita de Anaya, s. f.

> Como una manifestación del derecho fundamental a la identidad y a la integridad económica, social y cultural, se consagró en el ordenamiento jurídico los derechos fundamentales a la autonomía y a la autodeterminación de las comunidades indígenas, garantías superiores que propenden por su supervivencia como grupos étnica y culturalmente diferenciados y, en esa medida, se asume que son estas quienes deben decidir por sí mismas lo inherente a su comunidad en los ámbitos cultural, espiritual, político y jurídico, sin desconocer, claro está, los valores, principios y derechos fundamentales de orden constitucional como lineamientos y límites de orden superior, ya que "(s)ólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural", siempre y cuando se respete el contenido esencial de la Constitución que precisamente es el que hace posible el pluralismo. En este sentido, el Estado reconoce la diferencia cultural, pero bajo la premisa de integración al resto del orden nacional, dado que estos pueblos indígenas no se consideran naciones independientes, [sino que] su nacionalidad es colombiana.
>
> […] Particularmente, en relación con esta última garantía, esto es, la facultad de gobernarse por autoridades propias, se reconoce el derecho de las comunidades indígena a escoger la modalidad de gobierno; consolidar y determinar sus autoridades tradicionales; señalar los procedimientos y requisitos de elección y definir las funciones que a estas les corresponden. En esa medida, los consejos por medio de los cuales están gobernados los territorios indígenas están conformados y reglamentados según sus usos y costumbres, y les corresponde, entre otras funciones, diseñar sus políticas, planes y programas de desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir los recursos; velar por la preservación de los recursos naturales; coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio y velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios (artículos 246 y 330 CP)[88].

El derecho a la autonomía también implica reconocer, como lo expuso la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo[89], la potestad otorgada por la Constitución Política y las leyes vigentes a las autoridades propias de grupos étnicos, que es ejercida en los territorios de pueblos indígenas por los cabildos gobernadores, capitanes y payes, entre otros; en territorios de comunidades negras, por la junta del consejo comunitario; y en los pueblos rom o gitano, de acuerdo con la kriss, tal como se ilustró en la tabla 2.

---

88 Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2019, M.S.: Antonio José Lizarazo Ocampo.

89 Defensoría del Pueblo. *Derecho a la autonomía de los grupos étnicos*, cit., p. 2.

En tal sentido, el derecho a la autonomía, en conjunto con el respeto por las diferencias, comporta que el ordenamiento en territorios de los grupos étnicos, sin desbordar las competencias de las entidades territoriales, *sí* debe ser realizado por las propias comunidades; es esta una forma de garantizar el derecho a la subsistencia. Sobre esta interdependencia es necesario entender el derecho a la autonomía, al igual que "el derecho al territorio[,] como un derecho cultural, cuya titularidad depende de las condiciones culturales de los sujetos –individuales o colectivos–. Pero la naturaleza del derecho al territorio es mucho más compleja, porque es un derecho cultural que permite la garantía de otros derechos"[90].

El núcleo esencial del derecho a la autonomía, como bien dice la Corte Constitucional,

> … recae en la potestad de gestionar y satisfacer sus intereses propios en el marco territorial que habitan (art. 287 CP), por consiguiente, cualquier interferencia del Estado debe, primero, estar fundamentada en la Constitución y la ley segundo, tratar de medidas útiles y necesarias para la protección de los derechos fundamentales o colectivos involucrados; y, tercero, ser las medidas menos gravosas para la autonomía política de dichas comunidades étnicas[91].

De tal forma, continúa la Corte, "que el Estado tiene que reconocer, respetar y proteger estos derechos y, por consiguiente, asume obligaciones positivas y negativas", pues le corresponde "tanto facilitar esa gestión (de autogobierno) como abstenerse de interferir indebidamente en la toma de las decisiones"[92].

De esta forma, la decisión de quién ordena, qué ordena y cómo se ordena en territorios de grupos étnicos no debe reducirse al proceso previo al acto administrativo de adopción de un plan o esquema de ordenamiento territorial, sino que debe quedar en la órbita de las potestades derivadas del respeto y reconocimiento de las formas de gobierno propio. Dicho de otra manera, no debe continuar lo que sucede en la práctica, en donde los municipios terminan ordenando el territorio de los grupos étnicos, porque son los que deciden y categorizan los usos del suelo. Por el contrario, ordenar el territorio con enfoque étnico es no solo reconocer su presencia, sino aceptar sus decisiones; significa convocar a un diálogo nacional para realizar una

---

90 Coronado Delgado. "El territorio", cit., p. 69.

91 Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2019, M.S.: Antonio José Lizarazo Ocampo.

92 Ibíd.

verdadera ordenación del territorio colombiano. Ahora bien, estas consideraciones invitan a preguntarse, en la siguiente sección: si los grupos étnicos ordenan su territorio, ¿cómo debe darse este proceso?

4. Desafíos del ordenamiento territorial con enfoque étnico

El enfoque étnico en el ordenamiento territorial, más que garantizar niveles de participación en espacios democráticos en que se incluyan representantes de los grupos étnicos de acuerdo con sus esquemas de organización y formas de gobierno propio, comporta retos institucionales, normativos y organizativos. Como ya se planteó, la ordenación es un proceso complejo, pero no imposible.

Lo primero que habría que hacer sería pensar, como se ha reiterado a lo largo de esta reflexión, que el enfoque étnico va más allá del reconocimiento de la existencia de grupos étnicos en un territorio (más allá de un diagnóstico y una caracterización). Así pues, la ordenación con enfoque étnico y autonomía territorial debería:

1. Superar la homogeneización y estandarización.
2. Tener en cuenta referentes culturales propios.
3. Reconocer y respetar que existen diferentes modelos de desarrollo.
4. Reconstruir modelos de desarrollo desvirtuados por los procesos de colonización.
5. Crear escenarios de di*á*logo que superen los espacios de planeación territorial y/o comisiones naciones y regionales de ordenamiento territorial.
6. Construir los planes e instrumentos de planeación, ordenación y desarrollo de los grupos étnicos.
7. Superar las discrepancias entre el país oficial y el país real (De Sousa Santos, 2014, p. 50) para incorporar las estructuras de gobierno propio de cada grupo étnico en la estructura política y administrativa del Estado colombiano.
8. Corresponder a la decisión institucional de apoyo y asignación presupuestal para grupos étnicos más allá de programas y/o subvenciones de organizaciones no gubernamentales o de los recursos destinados para avanzar en la titulación colectiva o en programas y proyectos de autoridades ambientales, que garanticen procesos autónomos de ordenamiento territorial.

Teniendo en cuenta este punto de partida, a continuación se presentan algunos retos para emprender esta tarea:

1. *Retos institucionales*: se refieren a los desafíos a los que se enfrentan las entidades que representan al Estado. Desde este lado, el ordenamiento territorial debe trascender a su percepción como una competencia exclusiva de las entidades territoriales y asumir que en un territorio coexisten varias autoridades que, así normativamente no se denominen como entidades territoriales, sí ejercen materialmente competencias similares a estas, como la administración de un territorio o la ordenación del suelo y de los recursos naturales.

Además, la institucionalidad debe reconocer las diferencias que hay en la diversidad y comprender que cada grupo étnico en Colombia tiene sus propias dinámicas históricas, cosmovisión y formas de gobierno. En tal sentido, la labor de las entidades territoriales es articular e incorporar estas diferentes cosmovisiones, y no tratar de ordenar y sectorizar los territorios colectivos. La concertación debería servir para articular estas diferencias, pero reconociendo que cada grupo puede ordenar su territorio, que también es parte del territorio colombiano. Por lo anterior, se "requiere de un especial tratamiento y consideración desde las políticas públicas y el comportamiento sensible y comprometido de los funcionarios en todos los niveles del Estado"[93].

De igual manera, los recursos económicos que se invierten en los procesos de planeación de planes de desarrollo, y planes y esquemas de ordenamiento territorial, deberían destinarse a garantizar que cada grupo étnico construya sus propios procesos de planeación y ordenación (planes de etnodesarrollo, planes de vida, plan del buen largo camino pueblo rom, planes de ordenación, planes de manejo y aprovechamiento de recursos naturales), de tal forma

---

93 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Enfoque étnico pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom, Bogotá, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, USAID y OIM, s. f., p. 1. Señala Agudelo: "En el municipio de Guapi, por dar un ejemplo, el alcalde y el concejo municipal no le[s] reconocen ninguna autoridad a los consejos comunitarios y éstos a su vez, en algunos casos, se creen un organismo con la suficiente autonomía como para autogobernarse sin tener en cuenta las disposiciones municipales. En la discusión sobre los límites del casco urbano y los de un consejo comunitario colindante en el marco de la definición de un Plan de Ordenamiento Territorial, se presentó un conflicto entre consejo comunitario, la alcaldía y el concejo municipal. Según el alcalde los consejos comunitarios pretenden cogobernar y esto no está planteado en ninguna norma": AGUDELO. *Retos del multiculturalismo en Colombia*, 2005, p. 197.

que cuando la institucionalidad emprenda procesos de ordenamiento ya los grupos étnicos cuenten y tengan consolidados sus procesos. El punto de partida para la articulación y concertación será más fácil y se requerirá menos tiempo. No se trata de presentar un plan para que las comunidades expresen su opinión o aprobación. Ordenar el territorio colombiano es garantizar que este "país real" sea la base y punto de partida para las decisiones.

2. *Retos normativos*. Sin desconocer que a partir de 1991 el desarrollo normativo para garantizar los derechos de los grupos étnicos[94] en el país tomó un gran impulso, todavía hacen falta desarrollos normativos que garanticen los derechos reconocidos; así por ejemplo, en relación con los pueblos indígenas se debe continuar en la materialización del artículo 329 CP y desarrollar todas sus competencias como entidades territoriales.

La autonomía territorial debe conducir "a que se reconozca a las autoridades tradicionales la competencia de ejercer funciones administrativas, legislativas y judiciales. Visto de esta manera, el ordenamiento territorial es una estrategia para hacer efectivo el reconocimiento de los territorios indígenas como Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), es decir, espacios donde los pueblos indígenas podrán ejercer sus derechos y deberes para con el resto de la Nación"[95].

En el caso de las comunidades negras, afrocolombianos y palenqueras, es preciso continuar con los procesos de reglamentación de la Ley 70 de 1993, en el caso de los raizales, con la adopción final de un marco normativo completo y especial (estatuto raizal). En relación con los rom o gitanos, se requiere continuar con la expedición de otros instrumentos normativos

---

94 En este aspecto se reitera el siguiente argumento de trabajos previos: las comunidades negras se enfrentan en el ordenamiento territorial a más desafíos que las comunidades indígenas, puesto que las segundas, al menos desde la aspiración constitucional, tienen la vocación de llegar a ser entidades territoriales y cuentan con una estructura que en gran parte corresponde a sus sistemas tradicionales, lo que les da mayor legitimidad; a la vez que tienen el anhelo y la posibilidad de convertirse formalmente en autoridades ambientales, y la disponibilidad de recursos financieros para implementar su visión de desarrollo, lo que incide notablemente en la capacidad de decisión. Además, las comunidades negras se enfrentan a retos internos –como el reconocimiento de los consejos comunitarios en cuanto verdadera autoridad–, al funcionamiento de espacios nuevos –como el Espacio Nacional de Consulta Previa–, a acciones concretas para el fortalecimiento de su estructura organizativa, a la revisión de sus normas internas para evitar la cooptación de terceros, y al olvido de sus prácticas culturales y de producción. Sin dejar de lado las consecuencias del posconflicto. Cfr. HINESTROZA y TELLO. "El ordenamiento en el territorio colectivo de las comunidades negras en Colombia", cit., p. 37.

95 FRANKY, 2000, p. 75.

que les permitan desarrollarse como grupo étnico. La anterior reflexión con miras a que las futuras disposiciones que se expidan sobre ordenamiento territorial en el país realmente garanticen el enfoque étnico[96].

3. *Retos organizativos*: se hace referencia, acá, a los desafíos a los que se enfrentan los grupos étnicos, en especial al de emprender los procesos que se requieren en vista de consolidar sus planes de desarrollo y ordenamiento del territorio y contar con los instrumentos básicos para el relacionamiento con la institucionalidad. En este aspecto el tema presupuestal es clave, porque se debe superar el trabajo sectorizado de las instituciones estatales que trabajan a partir de proyectos en la mayoría de ellos casos financiados por la cooperación internacional y no en virtud de una decisión presupuestal real del Estado colombiano. También se hace referencia al inicio de procesos de autocrítica frente a sus órganos de representatividad y la forma en que ejercen los mandatos.

Ahora bien, como lo exponía Bonilla[97], a pesar de los efectos positivos que ha generado el marco jurídico, los grupos étnicos se enfrentan a retos de gran magnitud, pues deben encarar una serie de obstáculos prácticos que dificultan su implementación, retos que están directamente relacionados con el alto grado de insatisfacción de las necesidades básicas de estos grupos sociales y con el contexto político y económico que vive el país.

CONCLUSIONES

Es imperioso partir por reconocer que en Colombia existen diferentes visiones de ordenamiento territorial, que pueden coexistir si se reconocen y respetan las diferencias entre sí. La condición de Estado unitario no obsta para hacer realidad el carácter democrático de este país y garantizar el principio y derecho fundamental a la diversidad étnica y cultural.

El enfoque étnico en la ordenación del territorio se refiere a reconocer que en la diversidad hay diferencias, y a garantizar que cada grupo étnico

---

96 Como muestra de ello cabe señalar que, por ejemplo, en la comunidad negra de Barú están relacionados con la imposibilidad de uso de caminos reales, prohibición de la pesca, cambios en el uso del suelo, deterioro de ecosistemas y acceso al agua. Y todo esto, atravesado por pugnas entre autoridades ambientales, consejos comunitarios y entes territoriales; cfr. M. Arango. *Barú: los conflictos de la paz. Las disputas por los modelos de desarrollo y las políticas de conservación en los territorios étnicos*, s. l., USAID, OIM, Prosperidad Social y CNMH, 2017, p. A2.

97 Bonilla, ob. cit., p. 13.

tiene el derecho a decidir cómo ordena su territorio. No se reduce a la participación en espacios de concertación para la adopción de instrumentos de planeación, no se agota con la representatividad o con estudios de diagnóstico y caracterización poblacional. Promueve el respeto de las diferencias y la aceptación de la ordenación realizada por cada grupo étnico. Al igual que lo ha hecho la "Corte Constitucional, se debe reconocer que una de las grandes falencias del Estado, en cuanto hace a la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, como la que se propone, tiene que ver específicamente con la ausencia en éstas de un enfoque diferencial que garantice y proteja los derechos de estos grupos y personas"[98].

Los derechos de los grupos étnicos, categorizados, en virtud de la condición de estos últimos de sujetos de especial protección constitucional, como derechos fundamentales, tienen una relación de interdependencia, de tal forma que el reconocimiento y ejercicio del uno garantiza la materialización de los otros. Por lo tanto, en la ordenación del territorio, el derecho a la autonomía se convierte en la clave para ejercer otros derechos.

El derecho a la autonomía tiene que ver con la potestad de un grupo étnico para decidir cómo, quién, en qué tiempo y en qué condiciones organiza su territorio. La autonomía garantiza la distribución espiritual y física del territorio, con los usos permitidos y prohibidos, con las prácticas tradicionales de producción y las prácticas espirituales y culturales, aspectos clave para el ordenamiento territorial. No obstante, la autonomía lleva implícita la capacidad financiera que servirá de fundamento e instrumento para la materialización de las decisiones. Poder de decisión sin recursos financieros es un poder en el vacío, en el papel. El enfoque étnico exige una nueva lectura de este derecho.

El ordenamiento territorial, más que ser una obligación de las entidades territoriales, se convierte en una política pública que demanda trabajo articulado, el cual debería darse primero entre los diferentes niveles de organización del Estado colombiano y luego con los grupos étnicos, para evitar duplicidad de intervenciones y de ejercicio de funciones.

Así las cosas, la autonomía y el autogobierno van más allá de la simple constitución y elección de sus formas y espacios de gobierno. La autonomía implicaría el ejercicio real de una capacidad de decisión en todo lo que tenga

---

98 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Enfoque étnico pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom*, cit., p. 3.

que ver con la aspiración de la ordenación del territorio, es decir, el desarrollo de la capacidad legal, institucional y financiera para gestionar, administrar y decidir sobre lo que pasa, se planea y se proyecta para su territorio; incluso más allá de los restringidos espacios que ofrecen la consulta previa o las instancias de participación ciudadana contempladas por la normatividad[99].

El nuevo enfoque frente a lo que significa la ordenación del territorio con enfoque étnico exige cambios institucionales, organizativos y normativos que suponen grandes desafíos, sobre todo para la institucionalidad colombiana; pero esta será la única forma de zanjar la "puja entre diferentes modelos de desarrollo"[100] que deben coexistir y complementarse dada la diversidad de la nación.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

Agudelo, Carlos Efrén. *Retos del multiculturalismo en Colombia*, Medellín, La Carreta, 2005.

Arango, M. *Barú: los conflictos de la paz. Las disputas por los modelos de desarrollo y las políticas de conservación en los territorios étnicos*, s. l., usaid, oim, Prosperidad Social y cnmh, 2017.

Bolaños, T. e I. Flisi. *Enfoque diferencial e interseccional*, Bogotá, Fundación Max Planck para la Paz Internacional y el Estado de Derecho y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. 2017.

Borrero, G. *Derechos multiculturales (étnicos) en Colombia: una dogmática ambivalente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2014.

Coronado Delgado, S. "El territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia", en *Controversias*, n.º 187, 2006, pp. 47-81.

---

99 Hinestroza y Tello. "El ordenamiento en el territorio colectivo de las comunidades negras en Colombia", cit., p. 19.

100 Arango. *Barú*, cit., p. A2. Es decir que el país, al seguir un modelo de desarrollo excluyente, no ha definido para lo rural y un modelo de desarrollo propio, ni ha considerado al sector rural como estratégico; cfr. A. Machado. "¿Reforma agraria o reforma rural?", en *Análisis Político*, n.º 1, 5, 40, 2000, p. 86.

Duque, N. "Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", en *Análisis Político*, vol. 25, n.º 76, 2012, pp. 175-190.

Flórez, J. "El ordenamiento territorial: urgencia política y socio-espacial para construir un país más justo", en *Cuadernos de Geografía*, x, 1, 2001, pp. 181-200.

Gutiérrez, F. "Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010)", en *Perspectiva Geográfica*, n.º 15, 2010, pp. 239-260.

Hernández, Y. "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.

Hinestroza, L. *Declaración de áreas protegidas en territorios colectivos de comunidades negras en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba", 2008.

Hinestroza, L. *Entre mito y realidad: el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en Colombia. Apuesta teórica de un derecho sui géneris*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Universidad Tecnológica del Chocó "Diego Luis Córdoba", 2018.

Hinestroza y C. Tello. "El ordenamiento en el territorio colectivo de las comunidades negras en Colombia: entre utopías, límites y desafíos", en M. d. P. García Pachón (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. ii, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 387-429.

Hinestroza, L.; A. Mena y C. Tello. "Diferencias entre semejantes: aproximación al concepto de territorio desde la diversidad étnica de Colombia", en M. d. P. García Pachón (ed.), *Lecturas sobre derechos de tierras*, t. iii, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

Machado, A. "¿Reforma agraria o reforma rural?", en *Análisis Político*, n.º 1, 5, 40, 2000, pp. 82-96.

Massiris, A. "El diagnóstico territorial en la formulación de planes de ordenamiento", en *Perspectiva Geográfica*, 1, 5, 2011, pp. 33-54.

Ministerio del Interior y de Justicia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, 2011.

Ministerio del Interior. *El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado*, Bogotá, Ministerio del Interior, s. f.

Ministerio del Medio Ambiente e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Proyecto zonificación ecológica de la Región Pacífica Colombiana. Paisajes vividos y paisajes observados. La percepción territorial en la zona ecológica del Pacífico*, Bogotá, Gente Nueva, 1999.

Ochoa, R. *Propiedad y dignidad. El derecho de propiedad: ni derecho natural, ni derecho fundamental*, Bogotá, Temis, 2009.

Oslender, U. "La lógica del río. Estructuras espaciales del proceso organizativo de los movimientos sociales de comunidades negras en el Pacífico colombiano", en M. Pardo (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Colciencias, 2001.

Ramírez, N. "Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo", en *Revista Republicana*, n.º 45, 2008, pp. 131-139.

Restrepo, E. "Imaginando comunidad negra. Etnografía de la etnización de las poblaciones negras en el Pacífico sur colombiano", en M. Pardo (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Colciencias, 2001.

Santos, Boaventura de Sousa. "Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas", C. F. Morales de Setién Ravina (trad.), en B. d. Sousa Santos y C. A. Rodríguez (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, Anthropos, 2007.

Santos, Boaventura de Sousa. *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*, Jineth Ardila Ariza (trad.), Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Siglo xxi Editores, 2014.

Valencia, M. P. "Pluralismo jurídico, una premisa para los derechos intelectuales colectivos", en Margarita Flórez (ed.), *Diversidad biológica y cultural. Retos y propuestas desde América Latina*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ilsa), Grupo Semillas y wwf, 1998.

Villa, W. "El territorio colectivo de comunidades negras más allá de la titulación", en iiap (ed.), *Una aproximación al estado de la titulación colectiva*, Quibdó, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, s. f.

DOCUMENTOS

Defensoría del Pueblo. *Derecho a la autonomía de los grupos étnicos*, Boletín n.º 2. Bogotá, Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas - Defensoría del Pueblo, 2014.

Departamento Nacional de Estadística. *Poblaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Resultados del Censo de Población y Vivienda 2018*, Bogotá, Departamento Nacional de Estadística, 2019.

Departamento Nacional de Estadística. *Población Gitana o Rrom de Colombia. Resultados del Censo de Población y Vivienda 2018*, Bogotá, Departamento Nacional de Estadística, 2019.

Departamento Nacional de Estadística. *Población Indígena de Colombia. Resultados del Censo de Población y Vivienda 2018*, Bogotá, Departamento Nacional de Estadística, 2019.

DNP - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2016.

Echavarría, C. *Sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero*, s. l., IDRC y CRDI, 2001.

Grupo de Enfoque Diferencial. *¿Qué hacemos desde Prosperidad Social en enfoque diferencial?*, Bogotá, Departamento de Prosperidad Social, s. f.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Enfoque étnico pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom*, Bogotá, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, USAID y OIM, s. f.

WEB

Consejos Comunitarios Negros y Resguardos Indígenas. Portal de Datos Abiertos de ANT, disponible en: http://www.agenciadetierras.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/informacion-de-interes/portal-de-datos-abiertos/ (consultado el 2 de abril de 2020).

Diccionario de la Real Academia Española, disponible en: https://dle.rae.es/ (consultado el 1.º de abril de 2020).

El Ordenamiento Territorial del Resguardo Emberá de Gengadó-Patadó, disponible en: http://www.semillas.org.co/es/el-ordenamiento-territorial-del-resguardo-ember-de-gengad-patad (consultado el 2 de abril de 2020).

¿Qué es el enfoque diferencial?, disponible en: https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial (consultado el 31 de marzo de 2020).

Universidad Externado de Colombia

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 instrumentoque 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.