

**INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO RURAL EN LA LOCALIDAD DE
SUMAPAZ: UNA VALORACIÓN DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS PLANES
DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE CENTROS POBLADOS DE SAN JUAN Y
LA UNIÓN FRENTE AL PLAN DE DESARROLLO LOCAL DE SUMAPAZ
MONOGRAFIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

DANIEL ALFONSO VELANDIA LONDOÑO

**MONOGRAFÍA PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
ESPECIALISTA EN PLANEACIÓN TERRITORIAL**

**ORIENTADORA
MARÍA ANGÉLICA BERNAL
ARQUITECTA**

**FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA
FACULTAD DE ARQUITECTURA
ESPECIALIZACIÓN EN PLANEACIÓN TERRITORIAL
BOGOTÁ D.C**

2021

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma Director(a) Especialización

Firma Calificador

Bogotá D.C agosto de 2021

DIRECTIVAS DE LA UNIVERSIDAD

Presidente de la Universidad y Rector del claustro

Dr. Mario Posada García Peña

Consejero Institucional

Dr. Luis Jaime Posada García Peña

Vicerrectora Académica y de Investigaciones

Dra. María Claudia Aponte González

Vicerrector Administrativo y Financiero

Dr. Ricardo Alfonso Peñaranda Castro

Secretario General

Dr. Jose Luis Macias Rodriguez

Decano de la Facultad de Arquitectura

Dra. María Margarita Romero Archbold,

Directora de la Especialización en Planeación Territorial

Dra. María Margarita Romero Archbold,

Las directivas de la Universidad de América, los jurados calificadores y el cuerpo docente no son responsables por los criterios e ideas expuestas en el presente documento. Estos corresponden únicamente a los autores.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	8
2.METODOLOGÍA	¡Error! Marcador no definido.
3.MARCO REFERENCIAL	21
3.1 Marco teórico y conceptual	21
3.2Marco normativo	28
4.CRITERIOS DE ANÁLISIS DE LA ARMONIZACIÓN EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL.	31
4.1Identificación de los instrumentos	31
4.2Criterios de análisis	34
5.PLANES DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE CENTROS POBLADOS DE SAN JUAN Y LA UNIÓN VS EL PLAN DE DESARROLLO LOCAL 2017 – 2020 REFERENTE AL MANEJO DEL USO DEL SUELO.	40
5.1Descripción de los principales contenidos de los instrumentos	40
5.2Análisis de criterios de armonización:	49
6. FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE PLAN DE DESARROLLO LOCAL 2021 – 2024. ¿EVOLUCIÓN O RETROCESO?	54
7. CONCLUSIONES	57
BIBLIOGRAFÍA	62

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. División Político-Administrativa de la Localidad de Sumapaz	10
Figura 2. Programación	16
Figura 3. Presupuesto y programación	18
Figura 4. Criterios de análisis	36
Figura 5. Escala de análisis	37
Figura 6. Criterios de análisis	39
Figura 7. Suelos de protección Rios de Sumapaz	42
Figura 8. Ubicación geografía Población Sanjuan – y Poblados La unión	43
Figura 9. Mapa de Usos del Suelo Rural - Bogotá	44
Figura 10. Estado de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia 2012	47
Figura 11. Resumen análisis.	53

RESUMEN

A lo largo de la historia moderna de Colombia, el uso del suelo ha sido un tema esencial para el desarrollo de la política pública, ya que buena parte del territorio es destinado para la producción de materias primas que provienen de los diversos recursos naturales del país. En la ciudad de Bogotá, de las 163.000 hectáreas de su extensión, más del 75% es territorio rural (Secretaría Distrital de Ambiente, 2021) por lo que se ha incluido como uno de los puntos de discusión cuando se da paso a la creación de planes de desarrollo territorial, tanto a nivel distrital como local.

A pesar de ello, desde diferentes sectores sociales se ha cuestionado la articulación entre dichos planes, ya que en la práctica lo consignado en los instrumentos de ordenamiento territorial no parece ser legitimado por la mayoría de la sociedad y la población. Es por esta situación que esta monografía optó por analizar el caso de Sumapaz, indagando acerca del grado de articulación entre los Planes de Mejoramiento Integral de los centros poblados San Juan y la Unión y el Plan de Desarrollo Local de la localidad de Sumapaz respecto a usos del suelo.

Lo anterior se desarrolló bajo el enfoque de la gestión integral del territorio, a raíz de lo cual se definieron tres criterios esenciales de análisis: El primero, fue planeación ambiental, el segundo, el trabajo interinstitucional y el tercero, la manera en la que los instrumentos territoriales analizados fomentan la eficiencia del uso del suelo rural.

INTRODUCCIÓN

Muchos analistas de ordenamiento territorial en Colombia han resaltado la falta de coherencia y articulación entre los diferentes niveles de gobierno (Nacional, departamental y municipal) en relación con la gestión del ordenamiento y la planificación territorial. Esta falta de coordinación se presenta entre las diferentes entidades responsables o con facultades y competencias en la ordenación físico-social del territorio lo cual afecta a los habitantes del territorio generándoles, a éstos y a las administraciones locales, una crisis de gobernanza y de sensación de debilidad institucional (Instituto de Investigación de Recursos biológicos Alexander von Humboldt, 2015, p. 12).

En este sentido, la articulación entre los diferentes instrumentos de planeación del desarrollo territorial y los de ordenación del territorio resulta ser elemento esencial en la delimitación de las acciones requeridas para el desarrollo local debido a que los alcances de los planes de desarrollo local pueden verse limitados por los instrumentos de ordenamiento del territorio, mientras los planes de ordenamiento territorial son instrumentos creados para potenciar las capacidades de desarrollo del territorio desde una perspectiva sostenible.

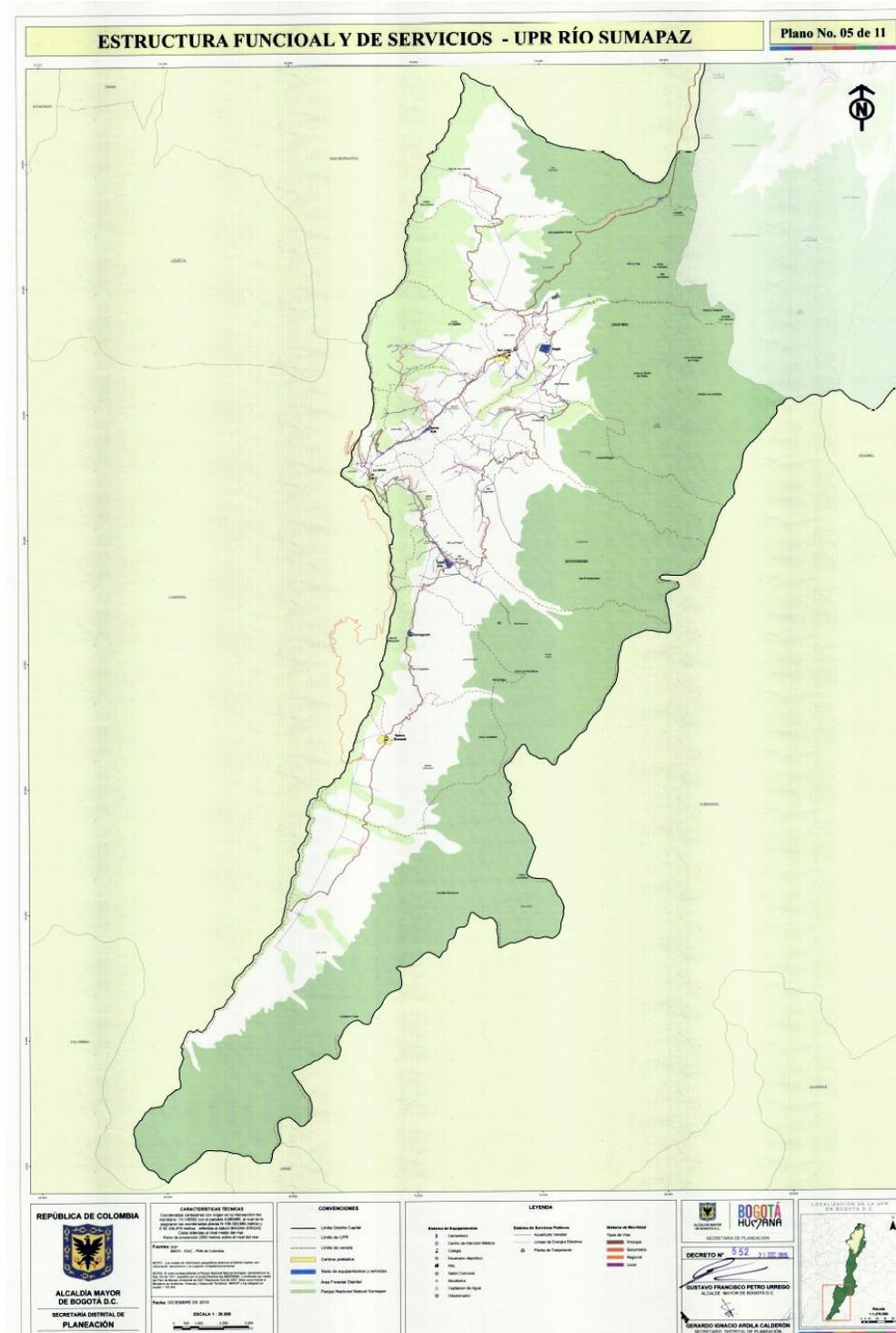
Es así como los entes territoriales pueden verse impactados directa e indirectamente por las decisiones del orden nacional y, en consecuencia, dichas decisiones promoverán o limitarán la gestión de las administraciones locales y de las Corporaciones Autónomas Regionales (que son agentes esenciales en el marco de la planeación), mostrando posibles desbalances que se dan en la formulación de políticas y en la toma de decisiones con impacto regional y local. Esta problemática ha sido identificada por Cante-Duque (2019), quien en el texto *Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá*, resalta la desconcentración administrativa que existe en Bogotá e identifica que el proceso de planeación se sigue realizando de arriba hacia abajo, lo cual determina que los planes locales deban adaptarse al distrital alejando los procesos de planeación de la realidad de los territorios. Luego de este acercamiento a los citados planeamientos, se consideró importante realizar un caso de estudio para analizar la problemática hasta aquí descrita.

En este contexto, se decidió analizar los procesos de planeación del territorio de la localidad de Sumapaz¹ en Bogotá, convirtiéndose este territorio en el objeto de estudio de la presente investigación. Este territorio se caracteriza, entre otros aspectos, por su relevancia en términos ambientales dada su ubicación en uno de los principales ecosistemas de páramo de Colombia, lo que conlleva a que los posibles conflictos que se presentan en materia de planeación territorial y local tomen mayor relevancia que en otros territorios, ya que están relacionados con la administración de páramos y otras áreas protegidas, así como por la vocación agropecuaria y productiva del territorio. Es importante aclarar que la localidad de Sumapaz es la localidad más grande de la ciudad de Bogotá, por lo cual el análisis no se realiza sobre el proceso de planeación de todo el territorio, sino que, el objeto de estudio se limitó a los centros poblados de San Juan y la Unión. Con fines ilustrativos y contextuales, estos territorios se resaltan en el mapa que se presenta a continuación.

¹ La localidad de Sumapaz fue delimitada por El Acuerdo Distrital 9 de 1986, el cual creó la “Alcaldía Menor Rural de Sumapaz”, y delimitó las 78.000 hectáreas que hacen parte de la Localidad. La mayor parte de la localidad hace parte del Parque Nacional Natural-PNN Sumapaz, y es una zona rural.

Figura 1.

División Político-Administrativa de la Localidad de Sumapaz



Nota: SDP-POT Bogotá. (s.f)

En un primer acercamiento al objeto de estudio, se encontró como antecedente de esta localidad una dicotomía: Economía campesina (Abusai, Caita, & Valderrama, 2018, pág. 31) vs ser un área protegida en cuanto el territorio hace parte de un Parque Natural reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico colombiano. Esta dicotomía puede implicar una contradicción en cuanto los procesos de planeación de este territorio deben enfrentarse a la existencia de una economía agropecuaria (Abusai, Caita, & Valderrama, 2018) para la generación de ingresos para la subsistencia de las familias y a su vez, medidas de protección de orden ambiental respecto del suelo.

En este sentido, la gestión del territorio y la planificación del desarrollo requieren prever las características propias del territorio sobre el cual se van a formular las políticas, es decir definir la existencia de actividades y comportamientos complementarios de orden cultural, social y político-administrativo que demandan un andamiaje de servicios y equipamientos de orden administrativo-colectivo que por su función social generan un impacto en el uso del suelo. Este aspecto resulta relevante en las proyecciones de desarrollo del territorio a la hora de satisfacer necesidades básicas.

De manera general, algunos autores, como Duque-Cante (2019) y Gustavo Carrión (2008) han identificado contradicciones en la gestión de los instrumentos de planeación territorial, situación que ha desencadenado la aparición de ambivalencias al gestionar el territorio. Por ejemplo, en la Ley orgánica de ordenamiento territorial, las secretarías de ambiente que tienen autoridad en el territorio no tienen incidencia para elaborar planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas –POMCAS- pues éstas se hallan fuera de su jurisdicción. Ahora bien, la Ley 99 de 1993 en su artículo 214, establece que estas mismas funciones, relacionadas con la gestión ambiental del territorio, están en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR, lo que conlleva una contradicción normativa y una duplicidad de funciones y responsables. Una situación similar puede evidenciarse en Bogotá en la Secretaría Distrital de Ambiente, en cuanto esta Secretaría también tiene a cargo la gestión de los cerros tutelares y sobre la labor del saneamiento del Río Bogotá (Instituto de Investigación de Recursos biológicos Alexander von Humboldt, 2015). Se evidencia, entonces, una necesidad de articular las distintas normas en planeación que intentó satisfacerse por la Ley 388, la cual nace como instrumento articulador entre el ordenamiento

territorial y la dimensión ambiental, pero en la práctica, esto sólo permitió un mayor desarrollo de lo urbano dejando a un lado lo rural y lo ambiental (Pinzón Botero, 2018).

Frente a los instrumentos de financiación de la gestión ambiental, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- se establece la posibilidad de que diferentes entidades territoriales financien conjuntamente programas y proyectos comunes en materia ambiental y de ordenamiento territorial. Pero en cifras de 2016 tan solo el 0,3% de los presupuestos se destinaron a la gestión ambiental (Instituto de Investigación de Recursos biológicos Alexander von Humboldt, 2015). Se agrava aún más cuando se revisa la inversión realizada y las metas alcanzadas.

Como se plantea, la problemática de la falta de articulación entre los instrumentos de planeación territorial y los instrumentos de planeación local, así como el solapamiento o dislocación funcional entre los entes regionales y locales, tiene un impacto en la vida de los pobladores de dichos territorios. Por lo cual, se considera relevante que los proyectos y estrategias a nivel local sean tenidos en cuenta en los procesos de planeación territorial, tal como las normas lo establecen para el caso de Bogotá, como se verá a continuación.

La ciudad de Bogotá se encuentra dividida administrativamente por localidades a quienes se les otorga la facultad de formular sus propios Planes de Desarrollo Local. Esta forma de organización administrativa tiene como objetivo que cada localidad pueda atender las necesidades reales de los territorios y así atenuar las problemáticas en las dimensiones política, económica y social.

No obstante lo anterior, no se puede perder de vista que el desarrollo local de estos planes se encuentra atado al plan de ordenamiento territorial el cual es de carácter distrital y centralizado lo que materializa de cierta manera la incompatibilidad de los instrumentos de planeación y los de gestión del territorio a escala local. Como se mencionó en párrafos precedentes, esto responde a que, a pesar de la existencia de una planeación desconcentrada e incluso participativa en Bogotá, en la práctica se sigue realizando procesos de planeación verticales, de arriba hacia abajo, donde los instrumentos de planeación local deben seguir los lineamientos distritales (Duque-Cante, 2019, p. 2).

De acuerdo con la situación descrita aquí, a nivel general, se puede inferir que existen cuatro frentes débiles en materia de planeación y ordenamiento territorial (los cuales pueden estudiarse en el territorio objeto de este estudio) y que explican los efectos en los

instrumentos de gestión del territorio en la ciudad (Leyton, Cortinez, Fernández, & Fernandez, 2017, pág. 10): 1. Falta de articulación entre niveles de gobierno; 2. Conflicto de competencias de las diferentes autoridades públicas con injerencia en el ordenamiento territorial, ya que se incurre en la duplicidad de funciones; 3. Ausencia de autonomía territorial. Toda vez que los instrumentos de ordenación del territorio dependen de los instrumentos de planeación del desarrollo distrital y los planes de mediano y largo plazo; y 4. La limitación de los recursos destinados a la dimensión ambiental y la gestión de ordenación del territorio. Este último punto analizado a partir de la implementación de los POT en la primera generación donde no hubo una sintonía directa entre este instrumento y los presupuestos de las entidades territoriales. En este sentido, se encontró que las fuentes de financiación operaron para fortalecer el componente urbano en mayor proporción y, en menor grado, los componentes rural y ambiental lo que condujo a que la gestión del territorio, en la práctica, tuviera una implementación parcial, en los mejores casos (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

Ahora bien, en este contexto, el objeto de estudio de la presente investigación se limita al análisis del caso de la Localidad de Sumapaz en relación con el Plan de Mejoramiento Integral de Centro Poblado, definido por la Secretaría Distrital de Planeación y el Plan de Desarrollo Local desde la perspectiva de usos del suelo. Con el fin de aportar a la comprensión analítica de la situación, esta investigación se enmarca en la siguiente pregunta: Desde el enfoque de gestión Integral del territorio y del Modelo de Desarrollo Rural Sostenible ¿Cuál es el grado de articulación entre los Planes de Mejoramiento Integral de centros poblados San Juan y la Unión y el Plan de Desarrollo Local de la localidad de Sumapaz respecto a usos del suelo?

Para esto, se ha planteado como objetivo general, determinar el grado de armonización entre los instrumentos de regulación del suelo rural, específicamente de los planes de mejoramiento integral de los centros poblados de San Juan y la Unión, frente al plan de desarrollo local, con el fin de determinar si la planificación del territorio es coherente de cara al enfoque de gestión integral en la localidad de Sumapaz.

Por su parte, como objetivos específicos a desarrollar se encuentran:

1. Definir criterios de análisis del grado de armonización de los instrumentos de planeación territorial.
2. Identificar conflictos, contradicciones y/o ambigüedades relacionadas con el uso del suelo de los centros poblados de San Juan y la Unión en el marco de la formulación del instrumento del Plan de Mejoramiento Integral de centros poblados de San Juan y la Unión y el Plan de Desarrollo Local 2017 – 2020, a partir de los criterios de análisis propuestos.
3. Realizar un análisis comparativo de los conflictos, contradicciones y ambigüedades encontradas en los instrumentos de planeación territorial de los centros poblados de San Juan y la Unión con la formulación del Plan de Desarrollo Local 2021 – 2024.

Para desarrollar la pregunta de investigación propuesta, así como cada uno de los objetivos previamente definidos, el presente documento se dividirá en seis acápites principales. El primero de ellos es el que se ha venido desarrollando hasta el momento y presenta los antecedentes, delimita el objeto de estudio, la pregunta de investigación, los objetivos y la metodología y técnicas de investigación usadas a lo largo de la investigación. El segundo acápite presenta el marco teórico y conceptual que fundamenta la investigación. En el tercero se identifica y perfila los instrumentos de planeación objeto de estudio y desarrolla los criterios de análisis que se tuvieron en cuenta para determinar el grado de armonización de éstos. En el cuarto apartado se aplican los criterios de análisis con el fin de establecer qué conflictos, contradicción y/o ambigüedades existen entre el Plan de Mejoramiento Integral de centros poblados de San Juan y la Unión y el Plan de Desarrollo Local 2017 – 2020. En el quinto apartado, se analiza la formulación del nuevo Plan de Desarrollo Local 2021-2024 de cara a los resultados obtenidos en el tercer apartado. Finalmente, en el sexto y último capítulo se presentan las conclusiones y resultados obtenidos en el marco de la investigación.

2. METODOLOGÍA

La presente investigación es de naturaleza descriptiva, ya que a través de ésta es posible identificar las características del fenómeno estudiado y permite al investigador partir de dichas características para representar y reconocer el contexto del objeto de estudio. La metodología tiene un enfoque cualitativo, el cual se “enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto” (Hernandez Sampieri, 2014, p. 358). Se realizó un diseño investigativo basado en varias técnicas de investigación con el fin de acercarse a reconocer la influencia que tienen las decisiones institucionales y/o gubernamentales sobre la cotidianidad de los sujetos que habitan un espacio determinado, según la selección de niveles de análisis o unidades de análisis (Guber, 2004).

En particular, la principal técnica de investigación seleccionada fue el análisis documental, a través del cual es posible recopilar información de todo tipo (libros, revistas científicas, noticias, documentos institucionales y/o gubernamentales). Dicha información debe ser organizada según los objetivos de la investigación, para dar cuenta de un proceso estructurado y descriptivo, ello con el fin de dar paso al análisis pertinente que, tal y como asegura Botero (2003), “es la tarea en la que el investigador debe realizar un ejercicio disciplinado, reconociendo los límites de la documentación recopilada y los enfoques de esta, para no sobredimensionar los hallazgos.”

Adicionalmente, se utilizó la técnica de observación directa, en cuanto se busca analizar las interacciones formales de los actores que intervienen en el proceso de planeación territorial (del territorio objeto de análisis) reflejadas a través de la producción de documentos oficiales, como normas y planes. “Por interacciones formales entendemos aquellas que tienen lugar entre los individuos dentro de las instituciones y las organizaciones, en las que las funciones están preestablecidas y las relaciones se desarrollan en un marco de vínculos prefijados” (Ferrer i Fons, 2016, pág. 15).

En esta investigación los documentos seleccionados fueron aquellos que dan cuenta de los Planes de Mejoramiento Integral (PMI) de los centros poblados de San Juan y la Unión, junto con el Plan de Desarrollo Local (PDL) 2017 – 2020 de la localidad de Sumapaz, ya que estos son esenciales para alcanzar los objetivos propuestos. Así mismo, esta investigación se

valió del análisis de documentos académicos en relación con el enfoque de gestión integral del territorio y el modelo de desarrollo rural sostenible.

A continuación, se presenta la programación y el presupuesto que se utilizó para el desarrollo de esta investigación.

Figura 2.

Programación

Fases	Actividades	Instrumentos	Insumos Requeridos	Tiempos Estimados	Productos
Objetivo específico 1: Definir criterios de análisis del grado de armonización de los instrumentos de planeación territorial.	Consulta Identificar los Planes de Mejoramiento Integral de los centros población de San Juan y la Unión. Así como el Plan de Desarrollo Local de Sumapaz 2017-2020	° Legislación colombiana frente al tema. ° Documentos académicos y de organizaciones ambientales que den cuenta de algún tipo de análisis afín al tema.	° Medios tecnológicos	5 semanas	Se establecen criterios de análisis a aplicar en los siguientes apartados de la investigación.
	Análisis Analizar que los criterios académicos existentes para analizar este tipo de instrumentos y cuales son aplicables en la presente investigación				
	Presentación de Resultados Se elaborará un capítulo en el que se presenten los criterios de análisis de los instrumentos de planeación territorial				

Fases	Actividades	Instrumentos	Insumos Requeridos	Tiempos Estimados	Productos
<p>Objetivo específico 2: Establecer conflictos, contradicciones y/o ambigüedades relacionadas con el uso del suelo de los centros poblados de centros poblados de San Juan y la Unión, en el marco de la formulación del instrumento de los Planes de Mejoramiento Integral de centros poblados de San Juan y la Unión y el Plan de Desarrollo Local 2017 – 2020, a partir de los criterios de análisis propuestos.</p>	<p>Consulta Identificar los Planes de Mejoramiento Integral de los centros población de San Juan y la Unión. Así como el Plan de Desarrollo Local de Sumapaz 2017-2020.</p> <p>Análisis Relacionar lo encontrado en cada uno de los instrumentos para analizar las posibles contradicciones, conflictos y ambigüedades entre las mismas.</p> <p>Presentación de Resultados Se elaborará un capítulo en el que se presenten los hallazgos en el desarrollo de este primer objetivo.</p>	<p>o Planes de Mejoramiento Integral de los centros población de San Juan y la Unión</p> <p>o Plan de Desarrollo Local de Sumapaz 2017-2020</p>	<p>o Medios tecnológicos</p>	<p>5 semanas</p>	<p>Aplicación de la matriz de análisis, determinando la existencia de algún conflicto, contradicción y/o ambigüedad que afecten el uso del suelo, entre los Planes de Mejoramiento Integral de centros poblados de San Juan y la Unión y el Plan de Desarrollo Local 2017 - 2020.</p>
<p>Objetivo específico 3: Comparar los resultados del objetivo anterior con la formulación del Plan de Desarrollo Local 2021 – 2024, identificando su</p>	<p>Consulta Analizar el contenido de los Planes de Mejoramiento Integral de los centros población de San Juan y la Unión. Así como el Plan de Desarrollo Local de Sumapaz 2017-2020.</p>	<p>o Documentos sobre los planes para tener en cuenta.</p> <p>o Documentos académicos y de organizaciones ambientales que den cuenta de algún tipo de</p>	<p>o Medios tecnológicos</p>	<p>5 semanas</p>	<p>Presentación de la comparación de los planes revisados estableciendo sus diferencias y evolución.</p>

Actividades	Presupuesto	Mes 1 /semana				Mes 2 /semana				Mes 3 /semana				Mes 4 /semana			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<p>Presentación de Resultados</p> <p>Aplicar y analizar los hallazgos de las entrevistas para cruzar las posibles variables que podrían dar cuenta de los factores a tener en cuenta para la formulación de una propuesta de articulación entre los instrumentos desarrollados en el territorio. Apoyar los hallazgos en otro tipo de investigaciones que hayan sido desarrollados en territorios con características similares.</p>	Tiempo de dedicación traducido en \$500.000																

Fuente: Elaboración propia.

3. MARCO REFERENCIAL

3.1 Marco teórico y conceptual

El desarrollo de este trabajo se realizó basado en el postulado teórico sobre el enfoque de la gestión integral del territorio, a la luz del trabajo del autor Massiris Cabeza. Adicionalmente, se basó en conceptos como: ordenamiento territorial, articulación interinstitucional, planificación territorial, instrumentos de planificación, mecanismo de gestión y financiación del suelo, que serán desarrollados a continuación.

El enfoque de gestión integral del territorio ha sido desarrollado por diferentes autores, sin embargo, la investigación de Massiris Cabeza ha sido seleccionada porque sus conclusiones son producto de un trabajo en el que analiza las políticas de ordenamiento territorial en quince países de América Latina, incluyendo a Colombia. En este estudio identifica que la planeación ambiental es un tema central a la hora de hablar de gestión integral del territorio, esta empezó a tomar importancia en América Latina desde los años 70 y 80, cuando se introdujo en diferentes estudios el término “ecodesarrollo” utilizado por primera vez por el autor Maurice Strong en 1973, término que pretende integrar el desarrollo económico y social teniendo en cuenta la variable ambiental (Massiris, 2002).

Al pasar de un corto tiempo, en América Latina se adoptó con mayor fuerza el término de desarrollo sustentable, que se tomó más en cuenta cuando se realizó la Cumbre de Río en 1989, de la que hizo parte Colombia. Como resultado, se consolidó un documento final en 1990 titulado *Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente*, siendo la base para el desarrollo de la estrategia de desarrollo sustentable. Massiris (2002), citando el contenido del informe, asegura que se construyeron siete líneas maestras:

“a) la erradicación de la pobreza, b) el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, c) la ordenación del territorio, d) el desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, e) Una nueva estrategia económica y social, f) La organización y movilización social, y g) La reforma del Estado” (Massiris, 2002, p. 8).

A partir de ese momento los países latinoamericanos empiezan a elaborar planes de ordenamiento territorial y a crear las regulaciones jurídicas pertinentes, por lo que en ese contexto dichos planes propenden por integrar objetivos ambientales y regionales en las diferentes escalas territoriales. Para el caso de Colombia, Massiris (2002) enfatiza que en el país se vincularon la ordenación del territorio con la organización política administrativa y las políticas de descentralización, lo que es confuso ya que:

Por un lado la Constitución Política se refiere a la ordenación del territorio en términos de la organización territorial del país y, por otro, los sectores política y gubernativos lo consideran como un instrumento de descentralización territorial. La confusión se presenta porque mientras en los ámbitos político y gubernamentales de este país la ordenación se concibe en los términos político-administrativo, en la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) se concibe, además, en términos de planificación física-espacial y urbanística.” (Massiris, 2002, p. 14)

Para el autor esto es reflejo de una tendencia de los países latinoamericano de intentar que las políticas nacionales se armonicen con las tendencias globales, por lo que los marcos legales que se crean no tienen una visión propia de la realidad del contexto nacional y así mismo no la tienen los planes de gestión del territorio. Este es el principal obstáculo para que exista una organización institucional para la gestión articulada, que incluye “la inexperiencia en el trabajo interinstitucional y la tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial; así como la ausencia de una cultura del trabajo coordinado, interdisciplinario y abierto, que facilite el intercambio fluido de información entre los distintos organismos que participan en la gestión en un mismo ámbito territorial y entre los distintos ámbitos” (Massiris, 2002, pp. 18).

Obstáculo que existe a pesar de la existencia de la normatividad que, en el caso de Colombia, pretende asegurar la mayor participación de la población en la consolidación de los planes para lograr ordenamiento territorial. Ahora bien, con este panorama el autor plantea que el enfoque de la gestión integral del territorio se compone de todos aquellos instrumentos que inciden en la planificación del territorio, con el fin de diseñar el uso y manejo del suelo, junto con su ocupación, en relación con la función administrativa y en cumplimiento de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos, rurales y ambientales,

apoyado en los mecanismos de gestión y financiación que el legislador ha formulado y los cuales permiten promover el desarrollo productivo del territorio, con actuaciones urbanas y rurales integrales e intervenciones sobre la estructura del territorio municipal (Massiris, 2015).

En este sentido, los propósitos específicos que persigue este enfoque tienen que ver con:

1. reducir la concentración, desigualdad e informalidad de la propiedad y tenencia de la tierra rural;
2. fomentar una mayor eficiencia en el uso del suelo rural.
3. disminuir los niveles de pobreza existente en los territorios rurales.
4. generar un mayor aprovechamiento del potencial de desarrollo que ofrece el campo colombiano.
5. promover una gestión del desarrollo rural que sea más eficiente” (Massiris, 2015, pp. 8-12).

Tomando en cuenta las conclusiones y lo desarrollado por Massiris Cabeza en su trabajo, es menester entrar a definir los conceptos que fueron utilizados para el desarrollo de esta investigación. El primero de ellos es *ordenamiento territorial*; la normatividad colombiana lo define a través de la Ley 1454 de 2011 como:

un instrumentos 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 económico competitivo, socialmente justo, ambientalmente y físicamente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia” (Ley 1454, 2011).

En esta definición se puede evidenciar la importancia que la Ley dice dar a la articulación de las entidades territoriales para aumentar la probabilidad de alcanzar mejoras en la calidad de vida de la población. Ahora bien, entender este concepto normativo fue esencial para comprender desde dónde parte el Estado colombiano cuando habla de ordenamiento territorial. Sin embargo, para esta monografía se tomó en cuenta la definición

de Hernández (2010) quien para definirlo parte de comprender las raíces que sustentan lo que hoy se define normativamente como ordenamiento territorial.

El autor asegura que es gracias a la época de la colonización que se entiende el ordenamiento territorial como un elemento para legitimar una estructura sociopolítica, ya que los españoles utilizaron este término para “dominar sus colonias y así afianzar su poder político (...), se convirtió en una política estratégica de subyugación de los grupos indígenas” (Hernández, 2010, p. 98). Esto también generó que los españoles implantaran imaginarios en la sociedad, tales como la idea de “orden” a través de la fundación de ciudades; también aquel que considera como tierra valiosa sólo a aquella en la que es posible cultivar y no aquella llana (Hernández, 2010).

Esta influencia de los españoles se ve claramente reflejada en la definición normativa de ordenamiento territorial, por lo que para Hernández (2010), “el territorio, entendido como un sustrato diverso, no se ha concebido de manera integral, conjugando las diferencias regionales y la gran riqueza cultural y ecológica. Esto ha traído como consecuencia la existencia de zonas cuya riqueza natural no se maneja de manera armónica desde una perspectiva sustentable” (Hernández, 2010, pp. 99). Es por esto por lo que el autor plantea que se debe dar una nueva comprensión del concepto de ordenamiento territorial para comprenderlo como un instrumento de desarrollo sostenible.

Dicho instrumento debe tener en cuenta cuatro componentes de sustentabilidad que Hernández (2010) toma del trabajo de Guimarães, los cuales son:

1. La sustentabilidad ecológica, referida al manejo adecuado y la conservación de los recursos naturales para las actividades productivas;
2. La sustentabilidad ambiental, relacionada con el mantenimiento de la capacidad de sustento de los ecosistemas o su capacidad de responder adecuadamente a las agresiones antrópicas;
3. La sustentabilidad social, referida al mejoramiento de la calidad de vida de la población, y
4. La sustentabilidad política, referida básicamente al proceso de construcción de ciudadanía.” (Hernández, 2010, pág. 103)

Asegura que de la efectiva articulación de estos componentes depende alcanzar un ordenamiento territorial de desarrollo sustentable, sin embargo, considera que se debe tener en cuenta que eso no sólo depende de dicha articulación, sino además de conseguir un modelo económico en el que se busque equilibrar el peso del enfoque social y del político

(Hernández, 2010). Esto significa que para lograrlo, la articulación debe venir desde el orden nacional, jugando un papel central la voluntad política e industrial que predomine en el país.

Es así como Hernández (2010) comprende que la complejidad de este concepto radica en responder preguntas como ¿Cuál será ese orden deseado o ese modelo de territorio? ¿Qué es lo que desea la sociedad que se haga en su territorio? ¿Cómo se genera un proceso de ordenamiento en un país donde el conflicto es el tema de día a día? (Hernández, 2010). Preguntas que podrían llegar a vislumbrar la forma en la que los instrumentos de ordenamiento territorial se adecúan a las necesidades y el desarrollo de las potencialidades de Sumapaz.

Ahora bien, el trabajo de Hernández (2010), así como las conclusiones de Massiris (2002-2015) permiten dimensionar la importancia de la *articulación institucional*, que como concepto fue tenido en cuenta en esta investigación. Este ha sido trabajado por diferentes académicos de innumerables disciplinas, ya que se considera de manera general, en los Estados democráticos, que la relación entre las instituciones públicas y privadas es un factor esencial para garantizar el éxito en políticas o planes de desarrollo, lo que no es diferente para este caso. Por ello, aquí se entenderá la articulación institucional como:

un proceso que está orientado a la instalación de las condiciones para el trabajo conjunto y coordinado entre instituciones, organizaciones y personas, desde espacios nacionales, regionales, municipales e intersectoriales. Su propósito fundamental es el de alcanzar conjuntamente objetivos estratégicos, que no son posibles de concretar de forma aislada. La articulación institucional busca evitar la duplicidad de esfuerzos y aumentar el impacto de la intervención, constituyéndose entonces como una herramienta para facilitar el trabajo entre varios y la toma de decisiones teniendo en cuenta la competencia y la labor que cada entidad realiza, así como las condiciones particulares de un territorio específico” (Agencia Nacional de Tierras, 2018, pp. 1-2).

Este concepto da cuenta de la importancia que tiene la coordinación entre los diferentes actores que hacen presencia en un territorio y la necesidad de reconocer las características propias de los lugares a intervenir o analizar, para este caso Sumapaz, donde intervienen actores privados, públicos, incluidas organizaciones ambientales, debido a que, como se ha resaltado en otros apartados, las condiciones geográficas de este territorio hacen

que su administración preste atención a particularidades no comunes en la mayoría de localidades que, como esta, integran Bogotá.

Es por ello, que otro concepto tenido en cuenta, y que juega un papel central, es la *planeación*, el cual es desarrollado por Fernández & Alegre (2009), quienes plantean que para hablar de planificación es necesario tener en cuenta las condiciones del territorio para basar “su gestión en la equidad y en la participación (sobre diseño y previsión de desarrollo desde el enfoque sistemático) con una perspectiva de conjunto que tenga en cuenta las características y necesidades de las partes y las relaciones entre ellos y el entorno” (Pérez, Fernández, & Alegre, 2009, p. 11).

Así mismo, los autores plantean que cualquier tipo de plan que se emprenda debe ser flexible, con el fin de modificarse en la medida en la que pueden presentarse situaciones imprevistas en su ejecución. Ahora bien, para este caso en particular, este punto es discutible, ya que la normatividad es muy clara cuando se habla de flexibilizar algún proceso, sin embargo, este aporte debe evaluarse teniendo en cuenta situaciones específicas, por ejemplo, la necesidad de crear un plan que sea independiente del gobierno de turno y de intereses particulares de un solo sector de la sociedad.

Entender la planificación en la ruralidad además implica comprender los diversos escenarios en los que son aplicados los programas, proyectos o instrumentos de ordenamiento territorial. Ya que, como se aseguró con anterioridad, las organizaciones sociales en Sumapaz son muy activas en su incidencia en los procesos y a su vez poco receptivas con las medidas institucionales, por ende, en la planificación de lo rural los autores ya referenciados aseguran que esta debe ser participativa debido a que “permite lograr una planificación consensuada y basada en los problemas y necesidades de los actores involucrados y en la capacidad de respuesta de los futuros afectados” (Pérez, Fernández, & Alegre, 2009, p. 14).

Por otra parte, para lograr una buena planificación es necesario implementar ciertos instrumentos, por lo que vale la pena referenciar lo que significa en el marco institucional colombiano. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los instrumentos son aquellos que permiten “orientar y regular la expresión espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales, teniendo en cuenta la multiescalaridad e interrelaciones de tales políticas y el reconocimiento de la diversidad regional y del territorio como factor activo de desarrollo” (DNP, 2013, p. 1). Es por ello, por lo que los planes de

ordenamiento territorial son considerados, como instrumentos básicos para orientar las diferentes directrices en los territorios municipal y distrital, como se mencionó con anterioridad al definir *ordenamiento territorial*.

Dichos programas y proyectos deben tener en cuenta los tipos de suelo, por lo que son términos que se tuvieron en cuenta en el desarrollo de esta monografía. Estos son definidos según la Ley 388 de 1997. El primero, *suelo rural* se define como: “los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas” (Ley 388, 1997). El segundo, *suelo suburbano* está compuesto por “las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994” (Ley 388, 1997). El tercero, *suelo de protección* se define como:

las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable por la localización de asentamientos humanos tiene restringida la posibilidad de urbanizarse” (Ley 388, 1997).

Estas tres definiciones de suelo son usadas porque Sumapaz tiene estos tres tipos de suelo presentes en la extensión de su territorio, lo que hace necesario distinguir conceptualmente para comprender su usos actuales y futuros y así lograr que el ordenamiento territorial sea correspondiente a las necesidades específicas.

A la luz de dicho enfoque sobre gestión integral del territorio y los conceptos de ordenamiento territorial, planeación y demás conceptos, se desarrolla esta monografía, comprendiendo que son ejes transversales a través de los cuales fue posible aproximarse al fenómeno estudiado y desarrollar los capítulos venideros.

3.2 Marco normativo

Debido a la envergadura de esta investigación, se hace indispensable desarrollar a groso modo un marco normativo en materia de gestión territorial en Colombia para reconocer, desde la normatividad, desde dónde se dictan las directrices para consolidar los planes, programas y proyectos.

La Política General de Ordenamiento Territorial se implementa gracias a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que entró en vigor a partir de 2011. Allí se dictan las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Así mismo, propone “establecer los principios rectores de ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial” (Ley 1454, 2011). Es por ello, que es la Ley bajo la cual se rige la normatividad de menor rango normativo.

En ella se define que el objetivo del ordenamiento territorial es “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial (..). [Además], propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ética y cultural” (Ley 1454, 2011). Es por esto que dentro de los principios rectores encontramos: descentralización, integración, sostenibilidad, solidaridad y equidad territorial, equidad social y equilibrio territorial, entre otros. Estos se distinguen en esta investigación porque son aquellos que se tuvieron en cuenta para el desarrollo de la misma.

Adicionalmente, hay que destacar que en dicha Ley se establece que el Gobierno Nacional “promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de estas se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo” (Ley 1454, 2011). Más adelante, en el artículo 29 se presenta la *Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio*, donde se especifica que las competencias de la Nación deben estar en coordinación con los entes territoriales bajo los principios de descentralización,

conurrencia y complementariedad, coordinando con las autoridades respectivas a nivel local, entre otras.

Otra ley que juega un rol central en el ordenamiento territorial, más específicamente en el uso del suelo, es la Ley 99 de 1993, que como régimen legal del medio ambiente, dio vida a la creación del Ministerio del Medio Ambiente al cual, según el artículo 5 de la misma, le corresponde “expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial” (Ley 99, 1993, p. 6), como es el caso de la cuenca hidrográfica del Río de Sumapaz, según la CAR, la cual está activa desde el punto de vista geomorfológico y su subcuenca “cuenta con un predominio de Vegetación de páramo 84% y le sigue en dominancia Pastos Naturales y Sabanas Herbáceas con un 9,3%” (CAR, s.f).

Ahora bien, en ambas disposiciones legales se asegura que es posible que las autoridades departamentales definan, enmarcados en los planes nacionales, los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio concerniente, para que puedan desarrollar sus competencias. Con esto en mente, se han creado los planes de mejoramiento integral para centros poblados rurales, que según la Secretaría Distrital de Planeación son “instrumentos de planeación necesarios para precisar el ordenamiento de los asentamientos humanos en los centros poblados-rurales” (Planeación, 2021).

Dichos planes forman parte de la estrategia de ordenamiento territorial del suelo rural para el Distrito Capital, del que hace parte la cuenca del Río de Sumapaz. Estos están reglamentados por la Dirección de Ambiente y Ruralidad de la Secretaría Distrital de Planeación, a través de la Unidad de Planeamiento Rural (UPR). Gracias al trabajo que se realizó durante el 2015 se tomaron las decisiones pertinentes para Sumapaz, a través del Decreto Distrital 552 de 2015, el cual tiene por objetivo “adoptar la Unidad de Planeamiento Rural (UPR) Río Sumapaz con el objeto de reglamentar la Pieza Rural de la Cuenca del Río Sumapaz en la Ciudad de Bogotá, Distrito Capital, se reglamentan los Planes de Mejoramiento Integral para los Centros Poblados de La Unión y San Juan y se incorpora el polígono Nueva Granada como nuevo Centro Poblado” (Decreto 552, 2015).

Este decreto fue central para el desarrollo del trabajo, debido a que en éste se define la estructura básica de la unidad de planeamiento rural para el río Sumapaz, entre otras disposiciones. Es por lo que su contenido se presenta en mayores detalles en capítulos siguientes. Ahora bien, estos planes van a la minucia con la situación de zonas específicas, sin embargo, a nivel de la localidad existen los Planes de Desarrollo Local, los cuales se constituyen como el principal instrumento de gestión presupuestal y de estrategias que tiene un impacto territorial en el corto y mediano plazo

Dichos planes están definidos en el Acuerdo 13 de 2000 como un “instrumento de la planeación en el que se establece el marco de desarrollo de la localidad con una visión estratégica compartida y de futuro, el cual es resultado de un proceso de concertación entre los diversos actores de la planeación local. En él se definen las prioridades del desarrollo para orientar la aplicación racional de los recursos de los fondos de Desarrollo Local, permitiendo así concebir objetivos y metas alcanzables en un período determinado” (Acuerdo 13, 2000). Estos planes se desarrollan para cada una de las localidades. Para su construcción se convoca a la ciudadanía y a través del Consejo de Planeación Local se conocen los resultados de las reuniones.

4.CRITERIOS DE ANÁLISIS DE LA ARMONIZACIÓN EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL.

4.1 Identificación de los instrumentos

Previo a la definición de los criterios de análisis del nivel de armonización de la planeación territorial en la Localidad de Sumapaz, y particularmente en los Centros Poblados de San Juan y la Unión, es necesario identificar y realizar una aproximación conceptual a los instrumentos de planeación objeto de análisis. Específicamente, definir qué es y cuál es el alcance del Plan de Desarrollo Local y del Plan de Mejoramiento Integral.

Cómo se mencionó en el marco teórico del presente documento, el ordenamiento territorial en Colombia se desarrolla a través de distintos instrumentos en cada uno de los niveles territoriales de gobierno. En ese sentido, desde la perspectiva central y nacional, el principal instrumento es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), en la que se definen los criterios generales para la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial. No obstante, atendiendo a la naturaleza regionalista del Estado colombiano (art. 1 C.P.), se ha dotado a las autoridades territoriales, a nivel Departamental, Municipal y Local, para que implementen medidas de planeación que responden a la realidad de los territorios. Por ello, las autoridades municipales, por ejemplo, son autónomas en la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial en su jurisdicción.

Dentro de la organización territorial de los municipios, en particular en el Distrito Capital, además del Plan de Ordenamiento Territorial previamente mencionado también existen instrumentos de planeación a nivel local con un acercamiento mayor hacia el barrio, agrupados en UPZ en la Bogotá urbana y/o UPR para la parte rural. Estos planes se integran para su implementación a través de las políticas distritales, materializadas en programas. Uno de éstos es el programa de mejoramiento integral de los barrios el cual, por regla general, lo lidera la Secretaría de Hábitat, y es definido como:

(...) el mecanismo mediante el cual la Administración Distrital orienta y adelanta las acciones de complementación, reordenamiento y/o adecuación tanto en las unidades de vivienda como en el espacio urbano de los asentamientos de origen informal, con el propósito de corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas,

permitiendo así que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad”. (Secretaría Distrital de Planeación, s.f., p. 1)

Para el caso de los centros poblados, estos planes tienen una regulación propia. Se desarrollan con el objetivo de precisar el ordenamiento de los asentamientos humanos rurales y son definidos a partir de estudios elaborados por la Secretaría Distrital de Planeación, pero deben seguir, de acuerdo con el Decreto 619 de 2000, las directrices generales de usos, zonificación y dotaciones definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito.

Ahora bien, en paralelo con los instrumentos de planeación territorial, las autoridades locales también están llamadas a desarrollar los planes generales de gobierno a través del Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Local. Todos estos instrumentos permiten “orientar y regular la expresión espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales, teniendo en cuenta la multiescalaridad e interrelaciones de tales políticas y el reconocimiento de la diversidad regional y del territorio como factor activo de desarrollo” (DNP, 2013, p. 1)

En este sentido, los mandatarios, en los distintos niveles de Gobierno, presentan un programa de desarrollo a ejecutar durante el periodo de su mandato. Esos planes se articulan entre sí. Para el caso de la ciudad de Bogotá, el gobierno local (correspondiente al Alcalde de la Localidad) plantea un Plan de Desarrollo Local (PDL) que se compagina con el Plan de Desarrollo Distrital (PDD) y que a su vez, se debe articular con el Plan de Ordenamiento Territorial y en un nivel superior con el Plan de Desarrollo Nacional.

Si bien los instrumentos de ordenamiento territorial tienen como objetivo principal orientar la distribución, desarrollo y usos del suelo y la potencialización de las capacidades de acuerdo con la vocación territorial, los planes de desarrollo trazan los objetivos de los gobiernos y determinan el camino a seguir para el desarrollo general de un territorio, incluyendo la planeación en materia social, económica, cultural, ambiental. (Secretaría Distrital de Planeación, 2020, p. 10)

Así las cosas, es posible identificar que el plan de desarrollo local hace parte de esta última gestión de planeación de la administración pública, que refiere a una perspectiva más general de planeación junto con la estimación de los instrumentos presupuestales y que, por su parte, el plan de mejoramiento integral articula esa visión de desarrollo descrita en la

planeación estratégica junto al ordenamiento del territorio en torno al uso del suelo, convirtiéndose así, en un instrumento de planeación más específico. En todo caso, estos deben mantener una sinergia con el fin de que se logre una adecuada planeación y gestión integral del desarrollo territorial.

Ahora bien, es importante precisar, desde los objetivos, temporalidad y territorialidad, el alcance de cada uno de estos instrumentos. Por un lado, encontramos que el Plan de Desarrollo Local es un instrumento de planeación administrativa, pero también refleja el programa político del gobierno en turno de cada localidad de la ciudad y del Alcalde. En este sentido, uno de sus principales objetivos es materializar las metas del PDD, siendo este uno de los principales insumos de PDL.

En el PDL se marca la hoja de ruta de los 4 años de mandato de donde puede identificarse otra de las limitaciones a su alcance y es la limitación temporal, pues, desde lo estructural, los objetivos y metas del PDL son previstos a mediano plazo. Adicionalmente, dentro del PDL se realiza un ejercicio general de planeación, allí se identifican y priorizan las líneas de inversión por cada sector y los gastos recurrentes, se integran las propuestas de la ciudadanía, se aclaran las necesidades de la administración local y se formulan las metas con sus respectivos indicadores de análisis. En este sentido, si bien tiene un componente de ordenamiento territorial en cuanto a su contenido, el alcance es mayor que limitarse a planificar el uso del suelo (Secretaría Distrital de Planeación, 2020, pp. 68-69).

Por otra parte, su alcance territorial se limita a la jurisdicción de la Localidad. En este sentido, es más amplio que otros instrumentos como el Plan de Mejoramiento Integral, pero más restringido que el Plan de Desarrollo Distrital.

El Plan de Mejoramiento Integral, por su parte, es un instrumento de planeación del ordenamiento territorial, como se mencionó previamente, y se creó en el marco de una política habitacional, de manera que su enfoque principal está ligado al derecho a la vivienda digna y pretende el desarrollo del POT en estos términos. Esto último hace que su naturaleza sea mayormente técnica que política, a diferencia del PDL.

En cuanto a su temporalidad, a diferencia de PDL, no se limita en el tiempo, en el sentido que las políticas desarrolladas a través del Plan de Mejoramiento Integral pretenden incidir a largo plazo y no solo a un periodo limitado. Finalmente, respecto del alcance territorial, debe

decirse que los planes de Mejoramiento Integral se limitan a territorios barriales, frente a los cuales han sido diseñados, por lo cual es mucho más restringido que el PDL.

4.2 Criterios de análisis

A lo largo del presente documento, se realiza un estudio sobre los Planes de Mejoramiento integral de los centros poblados de San Juan y la Unión y el Plan de Desarrollo Local de Sumpaz 2017 – 2020, por lo cual se hace necesario determinar los criterios analíticos a aplicar con el fin de poder establecer el nivel de armonización existente entre los mismos. Para llegar a éstos, dentro del presente sub acápite se presentarán primero las fuentes sobre las cuales se basó la construcción de los criterios analíticos para luego de ello, presentar en concreto los mismos.

El primer factor que se tuvo en cuenta es los objetivos para los cuales se formulan estos instrumentos. En particular, se resalta que los mismos tienen como finalidad el diseño de criterios claros, técnicos y especializados en donde las limitaciones a las actividades de usos del suelo y demás acciones implementadas en el territorio, vayan en línea con las particularidades y vocación del municipio. Para que esto sea posible, las competencias y decisiones de las diferentes entidades debe comprender la visión integral del municipio y de la localidad, de su gente, de sus dirigentes y de sus intereses comunales. De igual modo, velar porque los intereses de la comunidad rural, los ambientalistas y los demás actores, encuentren el punto de equilibrio en la promoción del desarrollo, con lo que se busca garantizar la coherencia de las acciones y los recursos con las necesidades del territorio.

Para llegar a estos criterios, también se analizaron distintas fuentes académicas, por ejemplo, en relación con el factor de sostenibilidad y sustentabilidad en el desarrollo se tomó en cuenta la postura de Hernández (2010) quien propone cuatro componentes de sustentabilidad en este tipo de herramientas de planeación, los cuales son:

“1. La sustentabilidad ecológica, referida al manejo adecuado y la conservación de los recursos naturales para las actividades productivas; 2. La sustentabilidad ambiental, relacionada con el mantenimiento de la capacidad de sustento de los ecosistemas o su capacidad de responder adecuadamente a las agresiones antrópicas; 3. La sustentabilidad social, referida al mejoramiento de la calidad de vida de la población, y 4. La sustentabilidad

política, referida básicamente al proceso de construcción de ciudadanía.” (Hernández, 2010, p. 103).

El autor asegura que de la efectiva articulación de estos componentes, depende alcanzar un ordenamiento territorial de desarrollo sustentable.

Los criterios de análisis para definir la existencia de conflictos, contradicciones y/o ambigüedades entre los documentos, ya referenciados, se definieron teniendo en cuenta la teoría sobre la gestión integral del territorio, ya expuesta en el marco teórico, y los factores antes determinados que influyeron en la construcción de éstos.

El primer criterio es la planeación ambiental, ya que esta planeación delimita el uso del suelo cuando éste tiene características específicas y lo hacen objeto de un cuidado especial para su efectiva conservación, como es el caso de Sumapaz. En este sentido, dentro del análisis se observará si los dos instrumentos desarrollan criterios de planeación ambiental en el territorio, tales como preservación de los ecosistemas, proyectos de cultura ambiental, viviendas ecosostenibles, aspectos ambientales en el desarrollo agroambiental, o si incluyen otros criterios ambientales. Lo anterior, con el fin de determinar, si dentro de la formulación de la planeación ambiental, hay armonía entre los instrumentos, o si, por el contrario, existen conflictos, contradicciones y/o ambigüedades.

El segundo criterio, tiene que ver con el trabajo interinstitucional, ya que este es un factor esencial para identificar si se está actuando de manera mancomunada o se está presentando la tendencia de pensar el territorio desde una perspectiva sectorial. En este sentido, se analizará dentro de la documentación, si los planes contemplan el desarrollo del trabajo interinstitucional y desarrollan el principio de la colaboración administrativa, o si, por el contrario, en estos aspectos hay conflictos, contradicciones y/o ambigüedades.

El tercer y último criterio tiene que ver con la manera en la que dichos documentos están fomentando la eficiencia del uso del suelo rural. En ese sentido, se analizará en cada uno de los documentos si se manejan criterios armónicos en la planeación del fomento del uso eficiente del suelo, o si, por el contrario, se presentan conflictos, contradicciones y/o ambigüedades. En la siguiente gráfica se ilustran los tres criterios que conforman el marco analítico.

Figura 4.

Criterios de análisis

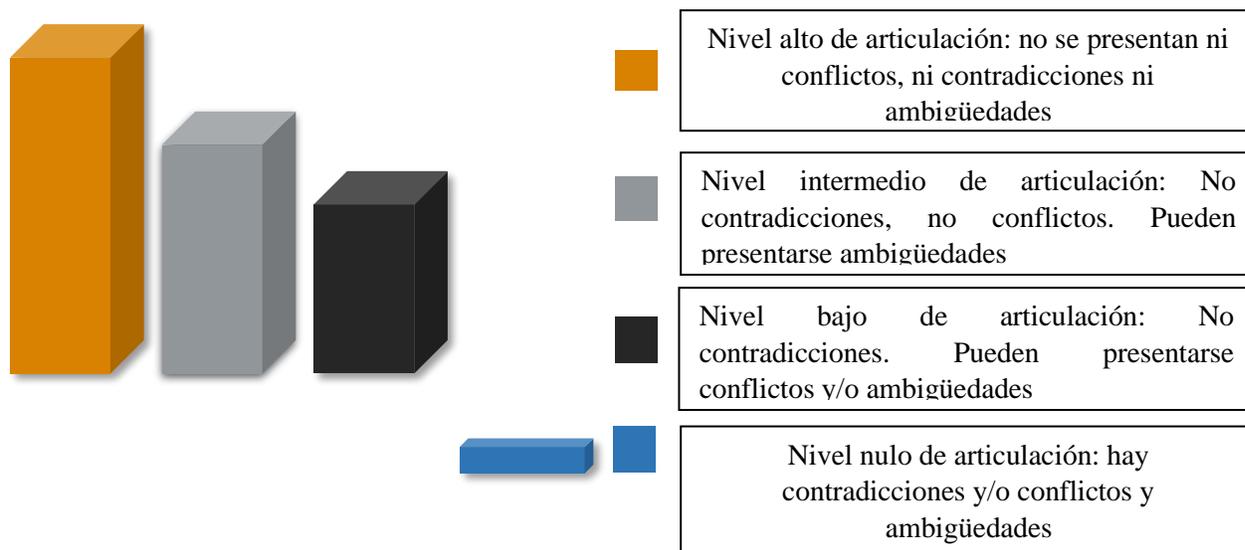


Nota. Carmen González, María. Adaptación propia.

Como puede observarse, la existencia de contradicciones, conflictos y/o ambigüedades en cada uno de los criterios de análisis sirven como indicadores para determinar el grado de armonización entre los mencionados instrumentos de planeación. Si en un solo criterio de análisis se presentan conflictos, contradicciones y ambigüedades el nivel de armonización será nulo. Así mismo, si en un criterio se presenta contradicción, el nivel de armonización será nulo. Si se presentan conflictos será bajo. Si se presentan ambigüedades será intermedio, y si no se presentan ni conflictos, ni contradicciones ni ambigüedades será un nivel alto de armonización.

Figura 5

. Escala de análisis



Nota. Carmen González, María. Adaptación propia.

Ahora bien, para poder aplicar estos indicadores es necesario determinar cuándo se presenta una contradicción, un conflicto o una ambigüedad. Respecto del término de contradicción, se tiene que, de acuerdo con la Real Académica de la Lengua Española, es definido como:

*“Del lat. *contradictio*, -ōnis.*

1. f. Acción y efecto de contradecir.

*2. f. **oposición** (≠ contrariedad o antagonismo).*

3. f. Der. En un proceso judicial o en un procedimiento administrativo, derecho de una parte a conocer los escritos y las pruebas de la otra parte, para, en su caso, formular alegaciones o proponer otras pruebas.

4. f. Fil. Conjunto de proposiciones que al oponerse recíprocamente se invalidan”. (RAE, s.f.)

Para efectos de la presente investigación se toma la primera y la última acepción, es decir se entiende por contradicción la “acción y efecto de contradecir” y “conjunto de proposiciones que al oponerse recíprocamente se invalidan”. Ahora bien, contradecir de acuerdo con esta misma autoridad lingüística significa “decir lo contrario de lo que otra

afirma, o negar lo que da por cierto”. Asimismo, es importante resaltar la definición de contradicción normativa, toda vez que los instrumentos de planeación se formulan y adoptan a través de normas:

“estamos ante un conflicto normativo auténtico, porque se configura como una contradicción material, y esto se presenta cuando dos o más normas tienen el mismo ambiente de aplicación y sus “contenidos normativos” son incompatibles, es decir, que las normas en conflicto no pueden ser satisfechas al mismo tiempo”. (Huerta Ochoa, 2016, p. 51)

En consecuencia, se presenta una contradicción cuando entre los dos instrumentos de planeación objeto de análisis se establecen lineamientos de planeamiento opuestos o contradictorios que no pueden aplicarse a la vez.

Respecto al indicador de conflicto se tiene la siguiente definición:

“El conflicto de reglas surgen del enfrentamiento entre dos reglas cuya forma de aplicación es absoluta, por lo se puede decir que, genéricamente existen dos formas de solucionar este tipo de conflicto [...] se produce cuando las consecuencias jurídicas prescritas a la realización de una conducta son distintas en dos normas que regulan el mismo supuesto” (Huerta Ochoa, 2016, p. 53)

En este sentido, en el conflicto, a diferencia de la contradicción las disposiciones no son necesariamente contrarias, es decir opuestas, sino diferentes.

Finalmente, respecto del término de ambigüedad, este término es definido como “Cualidad de ambiguo” (RAE, s.f.), por lo que es necesario acudir a la definición de ambiguo. Ambiguo refiere a “Que puede entenderse de varios modos o admitir distintas interpretaciones y dar, por consiguiente, motivo a dudas, incertidumbre o confusión” o “Incierto, dudoso” (RAE, s.f.). Por lo que, se presentará ambigüedades cuando uno de los criterios de análisis está presente en los instrumentos, pero no es clara su formulación.

Los criterios de análisis de la armonización se resumen en la siguiente matriz, construida a partir de las consideraciones previamente realizadas:

Figura 6

Criterios de análisis

Criterio de análisis	Nivel de armonización	Contradicción	Conflicto	Ambigüedad	Ninguno
Criterio 1. Planeación Ambiental		Nivel nulo de armonización	Nivel bajo de armonización	Nivel intermedio de armonización	Nivel alto de armonización
Criterio 2. Trabajo interinstitucional		Nivel nulo de armonización	Nivel bajo de armonización	Nivel intermedio de armonización	Nivel alto de armonización
Criterio 3. Fomento de la eficiencia del uso del suelo rural.		Nivel nulo de armonización	Nivel bajo de armonización	Nivel intermedio de armonización	Nivel alto de armonización

Nota. Elaboración propia

5. PLANES DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE CENTROS POBLADOS DE SAN JUAN Y LA UNIÓN VS EL PLAN DE DESARROLLO LOCAL 2017 – 2020 REFERENTE AL MANEJO DEL USO DEL SUELO.

5.1 Descripción de los principales contenidos de los instrumentos

Este capítulo tiene el propósito de presentar los hallazgos del análisis del contenido del Decreto 522 de 2015, más el Documento Técnico de Soporte Unidad de Planeamiento Rural Río Sumapaz, versus el contenido del Plan de Desarrollo de la Localidad de Sumapaz 2017 – 2020, con el fin de identificar, a través de una revisión documental y normativa, si existe algún conflicto, contradicción y/o ambigüedad referente al uso del suelo, esto como resultado del alcance del objetivo número uno de esta monografía. Teniendo en cuenta los criterios definidos previamente, a continuación, se procederá a presentar el contenido de los documentos en lo referente al uso del suelo, para proceder con el análisis de su contenido según los criterios ya definidos.

Vale aclarar que los lineamientos para los planes de mejoramiento integral de los centros poblados rurales de Bogotá están estipulados en la Resolución 1777 de 2010, donde se establece que sus objetivos deben estar alineados con la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales tomando en cuenta la sostenibilidad del medio ambiente. Es por ello por lo que todos los planes deben tener su contenido en cuenta para su formulación y desarrollo, a lo que se suma el deber de estar alineados con los Planes de Desarrollo de la localidad pertinente, con el fin de que los esfuerzos de todos los organismos y/o instituciones estén alineados hacia los mismos objetivos, según la resolución ya referenciada.

A través de la búsqueda documental, se consultaron los sitios web oficiales de la Secretaría de Hábitat, la Secretaría Distrital de Planeación, la Alcaldía de Bogotá, la Alcaldía de Sumapaz, entre otros. También se consultaron las bases de datos jurídicas y normativas Notinet y Vlex, con el fin de conocer los Planes de Mejoramiento Integral de La Unión y San Juan, así como el Plan de Desarrollo Local de la Localidad de Sumapaz 2017 – 2020, sin embargo, no se encontraron los Planes de Mejoramiento Integral de la Unión y San Juan, al

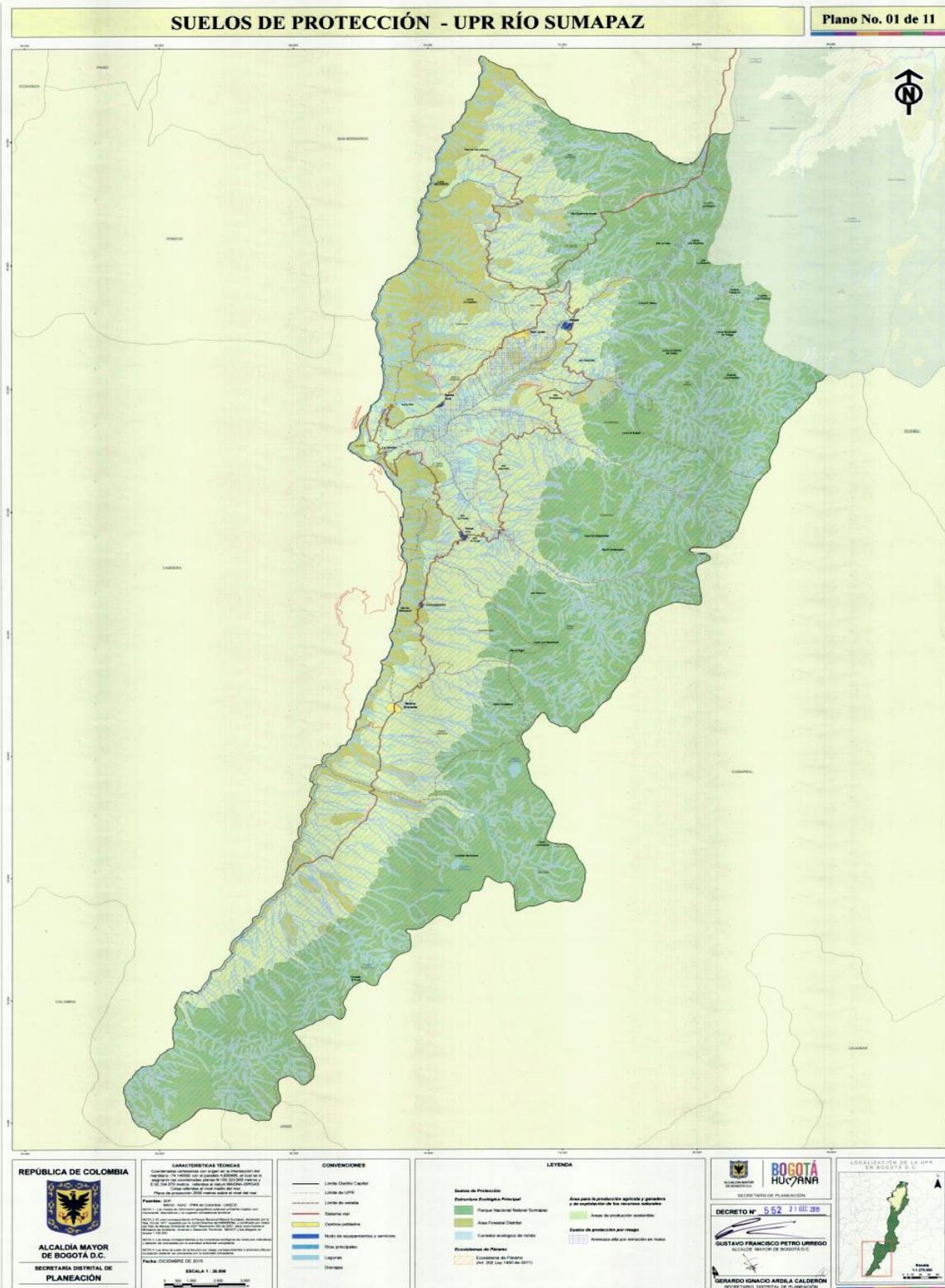
respecto se encontró el Decreto 552 de 2015, “por el cual se adopta la Unidad de Planeamiento Rural – UPR Río Sumapaz de Bogotá D.C., se reglamentan los Planes de Mejoramiento Integral para los Centros Poblados de La Unión y San Juan y se dictan otras disposiciones” y el Documento Técnico de Soporte Unidad de Planeamiento Rural Río Sumapaz de 2015. Fue por ello, que se optó por cotejar su contenido con el contenido del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de la Localidad Veinte de Sumapaz, D.C., 2017 – 2020, en lo referente al uso del suelo.

En el Decreto 552 de 2015 se parte de disponer la adopción de la Unidad de Planeamiento Rural (UPR) Río Sumapaz con el objeto de reglamentar los Planes de Mejoramiento de los Centros Poblados de la Unión y San Juan, dicha unidad tiene como objetivos referentes al uso del suelo:

- “1. Equilibrar espacial y funcionalmente los procesos de conservación y aprovechamiento del territorio y de sus recursos naturales, controlando y orientando la ocupación de las áreas rurales de manera espacial y cualitativamente, acorde con las potencialidades y restricciones del territorio y la armonía y funcionalidad del conjunto.
2. Contribuir a la preservación y conservación del ambiente, dentro del contexto del desarrollo sostenible, a través de un ordenamiento ambiental que exige la consolidación entre vocación y tendencia, atendiendo a la función que le corresponde cumplir al territorio en relación con su aptitud y su participación en la conformación de la región a la cual pertenece” (Decreto 552, 2015).

Figura 7

Suelos de protección Rios de Sumapaz



Nota: SDP-POT Bogotá

Figura 8.

Ubicación geográfica Población Sanjuan – y Poblados La unión

Intervención integral de mejoramiento de Centros

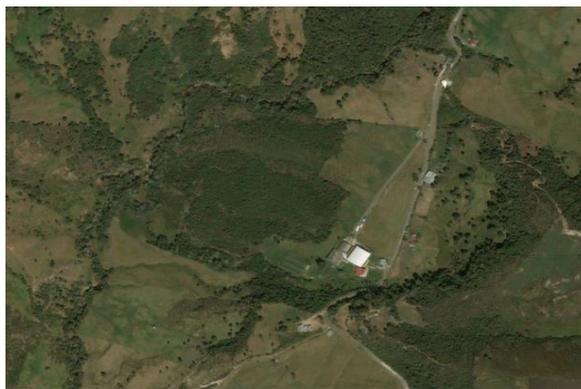


Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat

Centros Poblado San Juan



Centros Poblado La Unión



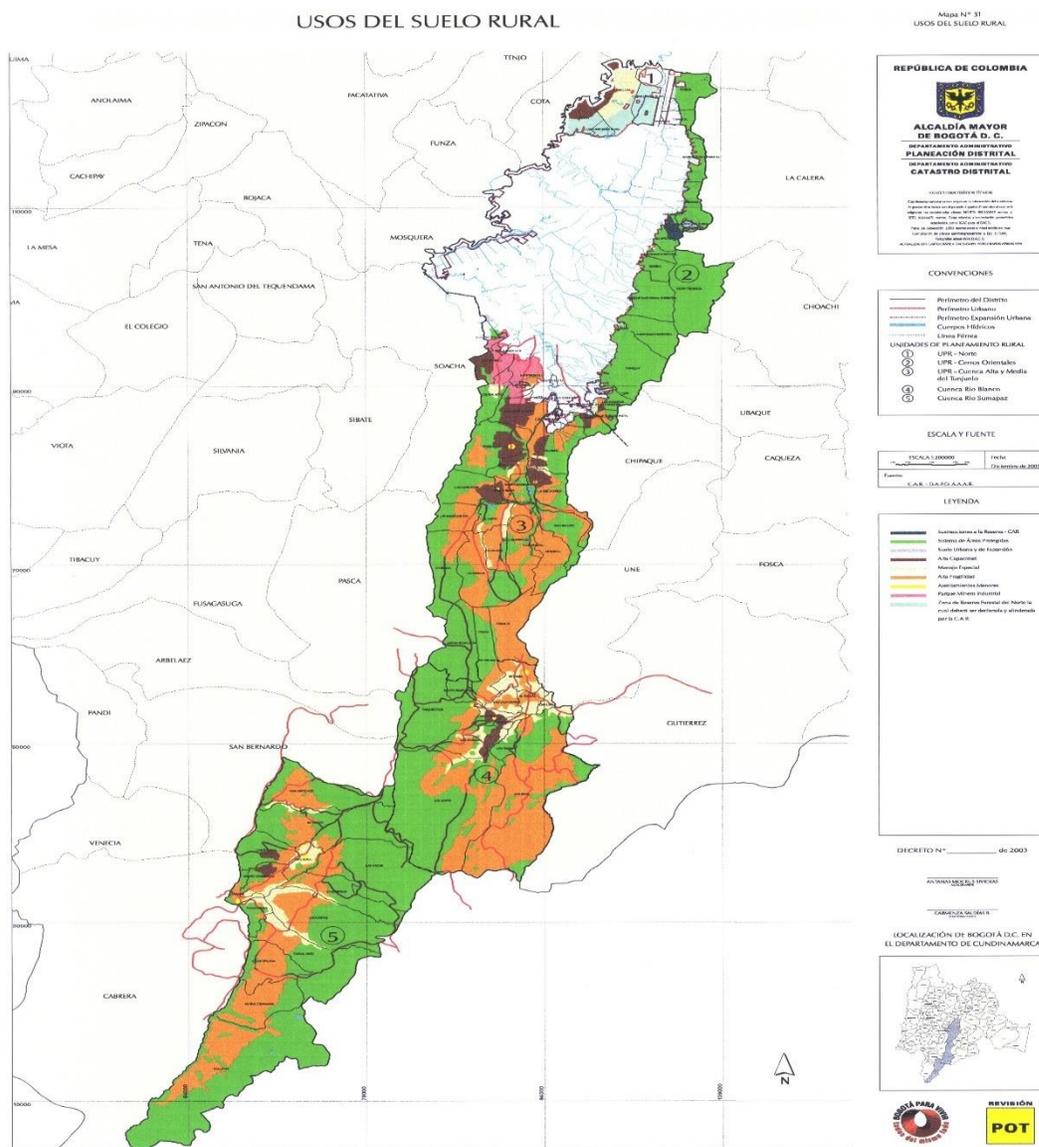
Teniendo en cuenta estos objetivos, en el artículo 81 del Decreto referenciado se establece que los usos permitidos están reglamentados según las zonas; para la zona consolidada el uso principal es residencial, compatible con usos de recreación activa y pasiva, comercial de vereda, comercial agropecuario, dotacional administrativo, agrícola, entre otros. En la zona de transición, los usos principales son: dotación administrativa, de seguridad, de culto, de educación, de salud y asistencial que son compatibles con usos como: forestal protector, productor, protector-productor, entre otros. Aquí los usos que se condicionan son aquellos referentes a usos pecuario, agroindustrial y ecoturismo (Decreto 552, 2015). Ver Mapa de usos del suelo rural para el caso de Sumapaz.

Adicionalmente, se establecen, en el artículo 87, los requerimientos para la implementación de los usos condicionados en las Áreas de producción sostenible, donde se asegura que los usos dotacionales estarán restringidos, mientras que los usos comerciales de

insumos agropecuario y minorista estarán supeditados a las decisiones de las autoridades ambientales competentes. En cuanto al uso forestal productor este está condicionado “a la obligación de no reemplazar la cobertura vegetal compuesta por especies nativas, al no uso de especies exóticas y a su exclusión de rondas de nacimientos, quebradas y áreas de páramo” (Decreto 552, 2015).

Figura 9.

Mapa de Usos del Suelo Rural - Bogotá



Nota.: SDP- POT Bogotá Decreto 190 de 2000

Ahora bien, lo anterior se establece de manera general y por supuesto debe ser tenido en cuenta en los planes de mejoramiento integral de los centros poblados La Unión y San Juan, los cuales, asegura el decreto en el capítulo IX, tienen por objetivo general “regular su crecimiento y desarrollo permitiendo mejorar la calidad de vida de los habitantes, estimular la permanencia de los habitantes en el territorio y promover la integración de los asentamiento humanos rurales, de conformidad con su vocación en cuanto a la prestación de servicios de salud, educación, asistencia, cultura, recreativos y agrícola, entre otros” (Decreto 552, 2015). Apelando a este objetivo, en cuanto al uso del suelo, llama la atención el hecho de que se reconocen y se articulan las Zonas de Reserva Campesina -ZRC- y demás formas de gestión social del territorio asentadas en la Pieza Rural Cuenca del Río Sumapaz.

En dicha pieza, se presentan en el Capítulo XII, los programas que pueden realizarse en ese territorio. En el artículo 116 se establece el Programa de Desarrollo Rural Sostenible que debe ser desarrollado a través de la implementación de siete proyectos: 1. Proyecto de reconversión y diversificación de la producción; 2. Proyecto de ordenamiento agroambiental; 3. Proyecto de identificación y gestión predial al interior del Parque Nacional Natural Sumapaz; 4. Proyecto de ecoturismo comunitario; 5. Proyecto de comercialización y transformación de productos agropecuarios y forestales; 6. Proyecto construcciones ecosostenibles de viviendas y equipamientos campesinos; y 7. Proyecto de comunicación y cultura ambiental (Decreto 552, 2015).

Adicionalmente, se establece la necesidad de implementar el Programa de manejo de áreas protegidas del distrito capital, conectividad y restauración ecológica de los ecosistemas altoandinos de páramo, el cual busca “la conservación del patrimonio natural existente en la pieza rural que genera servicios ecosistémicos tanto para la comunidad rural y urbana del Distrito Capital y la Región. A su vez la recuperación de características ecológicas de las comunidades vegetales y animales que han sido afectadas por procesos de transformación antrópica” (Decreto 552, 2015). Se determina que esto debe ser implementado a través de siete proyectos: 1. Proyecto de conservación de la biodiversidad; 2. Proyecto de generación y fortalecimiento de procesos de restauración ecológica; 3. Proyecto de investigación y monitoreo para reconocimiento de humedales; 4. Proyecto de fortalecimiento de agroecosistemas; 5. Proyecto Gestión para el manejo integral de áreas de abastecimiento de acueductos; 6. Proyecto de recategorización y delimitación del Sistema de áreas protegidas

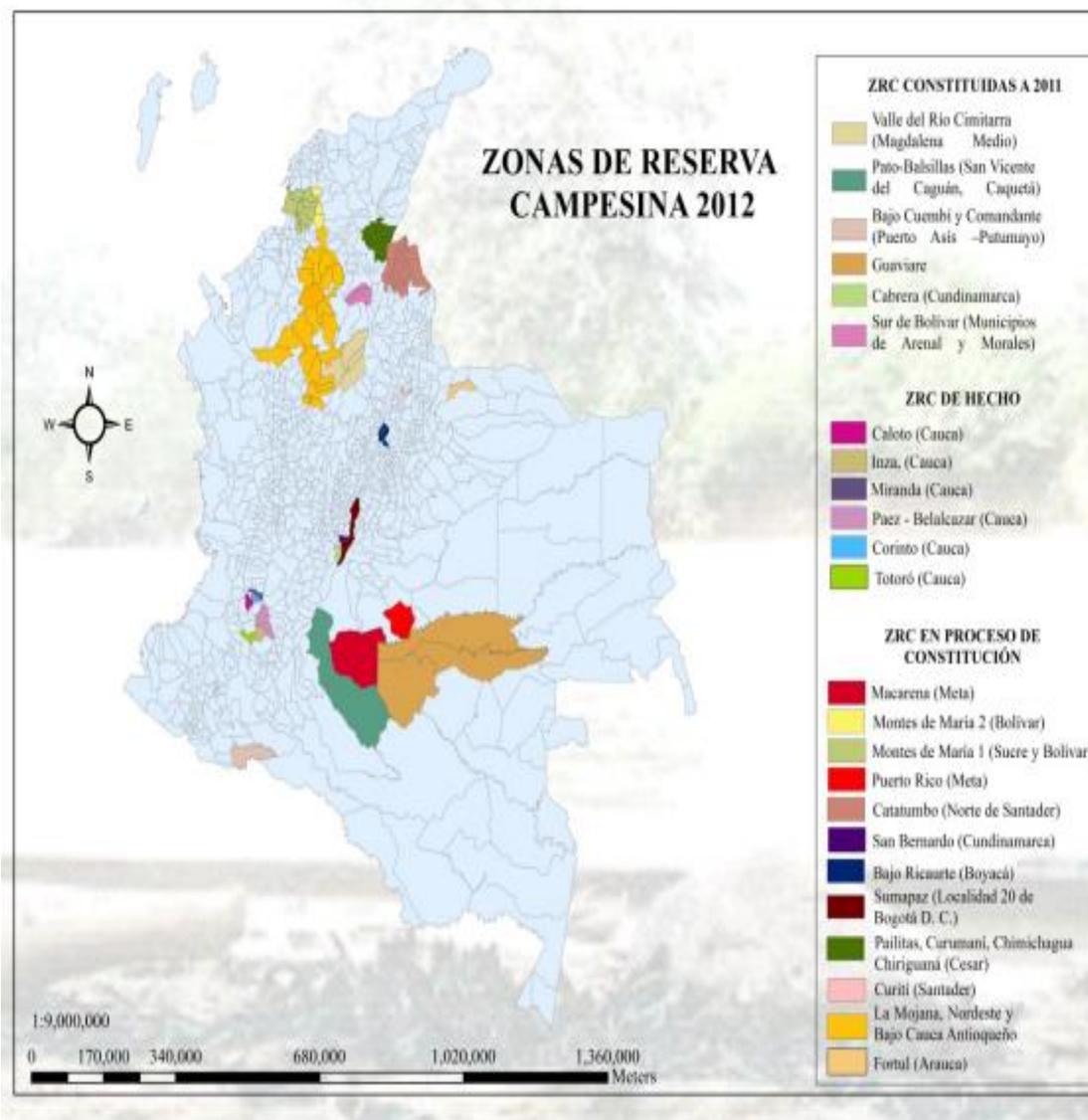
del Distrito Capital; y 7. Proyecto de delimitación del sistema hídrico de la Cuenca del Río Sumapaz (Decreto 552, 2015).

Estos programas y proyectos presentados como aquellos destinados a las áreas protegidas en el Decreto 552 de 2015, dan cuenta de la reconocida importancia que tienen dichas áreas y de lo que puede implementarse en las Zonas de Reserva Campesina, como también se resalta en el *Documento Técnico de Soporte Unidad de Planeamiento Rural Río Sumapaz de 2015*. Sin embargo, es cuestionable el hecho de que estos programas sólo sean contemplados para las Zonas de Reserva Campesina -ZRC- y las demás formas de gestión social del territorio asentadas en la Pieza Rural Cuenca del Río Sumapaz, ya que tanto La Unión como San Juan son territorios que comprenden mucho más que esa delimitación.

Adicionalmente, es fundamental reconocer que las Zonas de Reserva Campesina son territorios que surgieron legalmente en 1994 como resultado de las luchas de los campesinos, Rondón (2016) quien asegura que estas fueron “creadas bajo los principios activos de la elaboración de planes de desarrollo para la vida digna en coordinación con las autoridades gubernamentales, la prestación de servicios básicos, la titulación de predios, el impulso y estabilización de la economía campesina, la protección de los bienes comunes y el establecimiento de fronteras agrícolas” (Rondón Riaño, 2016). Esto es el resultado de un proceso de construcción de muchos años, promovido por los ciudadanos campesinos y materializado en los programas y proyectos del Decreto 552 de 2015.

Figura 10.

Estado de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia 2012



Nota: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, ILSA ILSA

Dejando en claro lo anterior, a continuación, se presenta el contenido del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de la Localidad Veinte de Sumapaz, D.C.; 2017-2020 referente al uso del suelo, para luego desarrollar a mayor profundidad lo mencionado con anterioridad y cotejar el contenido citado bajo los criterios ya establecidos. Este plan tiene como pilares “1. Igualdad de Calidad de Vida; 2. Democracia Urbana y/o rural; 3. Construcción de Comunidad” (Secretaría de Gobierno & Junta

Administrativa Local Rural Sumapaz, 2016) y como ejes transversales el “desarrollo económico basado en el conocimiento; [la] sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y la protección de los ecosistemas; [y el] gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia” (Secretaría de Gobierno & Junta Administrativa Local Rural Sumapaz, 2016).

Bajo dichos pilares y ejes transversales se construye el contenido del plan, aquel que hace referencia al uso del suelo, especialmente lo relativo al manejo ambiental está contenido en el Capítulo VI: *Eje transversal: sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y la protección de los ecosistemas* y que tiene por objetivo “generar acciones que permitan el desarrollo sostenible del territorio, desde la implementación de procesos de asistencia técnica directa y productividad rural, tendientes a garantizar la seguridad alimentaria de la población, a partir de prácticas ambientalmente sostenibles compatibles con las condiciones de la estructura ecológica principal de la localidad” (Secretaría de Gobierno & Junta Administrativa Local Rural Sumapaz, 2016). Es por ello que dentro de sus objetivos específicos tres hacen referencia directa al uso del suelo:

1. desarrollar acciones tendientes a la recuperación de las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental de las cuencas hídricas y quebradas más afectadas por la intervención antrópica.
2. Brindar asistencia técnica directa agrícola y pecuaria al campesinado de la localidad de Sumapaz para el mejoramiento de sus prácticas productivas en pro de la autosostenibilidad.
3. Desarrollar iniciativas de emprendimiento rural con enfoque poblacional que permitan el mejoramiento de las actividades productivas y el reconocimiento de prácticas aplicables en el territorio, en armonía con la protección del ecosistema” (Secretaría de Gobierno & Junta Administrativa Local Rural Sumapaz, 2016)

Es por la existencia de estos objetivos específicos que en los artículos 27 y 28 se especifican los objetivos del programa de *Recuperación y manejo de la Estructura Ecológica Principal* y el programa *Desarrollo rural sostenible*, el primero está enfocado en garantizar la protección de los cuerpos de agua para asegurar el goce de los derechos ambientales y el segundo “pretende generar los mecanismos necesarios para asistir técnicamente a la población de Sumapaz en el mejoramiento de las producciones agrícolas y pecuarias con fundamento en el desarrollo sostenible y las tradiciones propias de la cultura campesina

sumapaceña, la asistencia propenderá también por el uso de tecnologías ambientales sostenibles” (Secretaría de Gobierno & Junta Administrativa Local Rural Sumapaz, 2016). Esto con el fin de garantizar que se identifiquen plenamente las necesidades y acciones de la localidad.

Seguido de estos programas, en el capítulo VII, se especifican los objetivos, estrategias y programas del eje transversal *Gobierno Legítimo y Eficiente*, en el cual se destaca la importancia de mantener armonía entre las instituciones a las que les concierne la ejecución del plan, así como la participación de los habitantes de la localidad. Esto se acentúa en el programa *Gobernanza e influencia local, regional e internacional*, que tiene por objetivo el desarrollo institucional (Secretaría de Gobierno & Junta Administrativa Local Rural Sumapaz, 2016). Lo anterior en materia administrativa, ya que la localidad, hasta ese momento, no contaba con una sede fija para el funcionamiento de la Alcaldía local al alcance de todos sus habitantes, como se reconoce en el programa ya referenciado.

5.2 Análisis de criterios de armonización:

Lo anterior son las menciones específicas que se hacen al respecto del uso del suelo. Ahora, analizar el contenido de los documentos referenciados bajo los criterios ya mencionados implica partir de reconocer un factor fundamental y es el contexto de tensiones entre la institucionalidad de la localidad y los habitantes, tensiones que son el resultado de un proceso histórico de décadas a causa del conflicto por la tenencia de la tierra, uno de los principales conflictos del manejo administrativo y gubernamental del territorio colombiano. Sumapaz, como ya se ha mencionado, es una de las más importantes fuentes hídricas de Colombia, por lo que históricamente ha sido un territorio en disputa, que los campesinos han defendido y se ha consolidado como Zona de Reserva Campesina, que como ya se mencionó, ha impulsado importantes reformas para impedir un uso del suelo que perjudique las fuentes naturales de Sumapaz. Es por ello, que se entiende que los planes más actuales hagan referencia a la conservación de ciertas zonas.

Partiendo de lo anterior, cuando comparamos el contenido sobre el uso del suelo del Decreto 552 de 2015 con el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de la Localidad Veinte de Sumapaz, D.C.; 2017-2020, a la luz del criterio sobre

planeación ambiental, encontramos que en ambos documentos se hace alusión a la importancia de desarrollar acciones encaminadas a la conservación de las zonas que merecen preservación ambiental; incluso, al reconocer la necesidad de recuperar los ecosistemas que tengan algún tipo de daño, se acentúa la importancia de la conservación.

A pesar de lo anterior, cuando se identifica que en el Decreto 552 de 2015, en el cual se delimita el juicio de los Planes de Mejoramiento Integral para San Juan y la Unión, vemos que los programas y proyectos que se postulan para desarrollar, están direccionados únicamente para las Zonas de Reserva Campesina, lo que significa, como se mencionó con antelación, que el territorio que no se encuentra bajo dicha figura no es objeto de las acciones de los programas, por lo que se advierte, lo que Massiris (2002) denomina *perspectiva sectorial*, es decir una visión segmentada del territorio en la que se acentúan las diferencias del mismo, dejando como resultado la invisibilidad de un factor esencial para el enfoque de gestión integral del territorio y del modelo de desarrollo rural sostenible donde se reconozca la importancia de lograr una articulación de las medidas institucionales con las necesidades completas del territorio.

Lo anterior significa que, a pesar de que en ambos documentos se da el espacio para reconocer la importancia de proteger el uso del suelo en los territorios esenciales para la conservación del medio ambiente, específicamente en las Zonas de Reserva Campesina, esto no es en esencia una garantía de que en todo el territorio de La Unión y San Juan se esté cumpliendo el primer objetivo específico del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de la Localidad Veinte de Sumapaz, D.C.; 2017-2020: “desarrollar acciones tendientes a la recuperación de las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental de las cuencas hídricas y quebradas más afectadas por la intervención antrópica” (Secretaría de Gobierno & Junta Administrativa Local Rural Sumapaz, 2016), ya que, si dichas acciones están encaminadas sólo a unos territorios específicos, en el marco del desarrollo integral del territorio, se estaría incurriendo en desconocer que la conservación del suelo rural es una responsabilidad de toda la comunidad y, por ende, de todos los esfuerzos institucionales.

En este sentido, de acuerdo con los indicadores establecidos previamente, encontramos que en el criterio de planeación ambiental hay un nivel intermedio de armonización pues se presentan ambigüedades. Lo anterior se da pues si bien los

instrumentos tienen un objetivo común, la consecuencia jurídica de la norma está delimitada, en uno de ellos a una parte del territorio. Esto último, en materia ambiental tiene un mayor efecto pues los ecosistemas no pueden conservarse de manera parcial, en este sentido la limitación territorial puede conllevar a la ineficacia de las acciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible pasar a analizar el contenido de dichos documentos a la luz del segundo criterio, aquel referente al trabajo interinstitucional. Si bien es cierto que en los documentos referenciados se hace alusión a la importancia del trabajo mancomunado, tanto de las instituciones gubernamentales como de las comunidades, es menester poner en evidencia que, si desde la formulación de los documentos ya se está pensando el territorio de manera segmentada, es claro que las acciones de los instrumentos de ordenamiento territorial no estarán ejecutando sus acciones de modo tal que sea posible una coordinación interinstitucional.

Si bien es cierto no se desconoce la validez de pensar las necesidades particulares según las características naturales de los territorios y su alcance, sí es necesario que se encuentren puntos en común dentro del trabajo interinstitucional, ya que esto permite que se piense el territorio como una pieza compacta, reconociendo que si se hacen esfuerzos que no son alimentados por diferentes partes lo que se ejecute en un lugar podría verse afectado por lo que se ejecute en el otro, y así se convertiría en un obstáculo para la gestión integral del territorio. Como reconoce la Agencia de Tierras y como se citó con antelación, la articulación institucional debería “evitar la duplicidad de esfuerzos y aumentar el impacto de la intervención, constituyéndose entonces como una herramienta para facilitar el trabajo entre varios y la toma de decisiones teniendo en cuenta la competencia y la labor que cada entidad realiza, así como las condiciones particulares de un territorio específico” (Agencia Nacional de Tierras, 2018, págs. 1-2). Lo que sería una faltante para este caso.

Así las cosas, en este segundo criterio se evidencia un conflicto, pues si bien los dos instrumentos refieren a la necesidad de los trabajos interinstitucionales no lo desarrollan en el mismo sentido. Incluso puede señalarse que hay una ausencia de ejecución de este criterio, pues a pesar de que los textos lo reconocen, en la práctica no se tomaron acciones interinstitucionales en la formulación de los instrumentos de planeación lo que conlleva a afirmar que en este criterio de análisis hay un nivel de armonización bajo.

En cuanto al tercer criterio, referente a la manera en la que los documentos analizados están fomentando la eficiencia del uso del suelo rural, se encontró que en los documentos se presentan los usos del suelo de manera segmentada, en cuanto lo clasifican en distintos segmentos dependiendo de las características de éste, lo que es muy loable debido a que cada territorio tiene suelos con características específicas, por lo que su tratamiento no puede ser el mismo. Esta fragmentación puede evidenciarse en el mapa 1 “uso del suelo rural en Bogotá”, expuesto en párrafos precedentes. Sin embargo, cuando se piensa en la eficiencia de dicha clasificación con el objetivo de velar por la conservación, el desarrollo sostenible y la dignificación de las condiciones de vida de los habitantes, vemos que así se mencionen y clasifiquen los usos del suelo no se da un desarrollo en profundidad de los alcances que permita dilucidar la utilidad y/u objetivos de la clasificación en relación con los objetivos generales del plan de ordenamiento. Por ejemplo, en los objetivos se aclara que todo lo consignado en cada documento busca promover el desarrollo de la comunidad, proteger sus derechos y demás, pero los medios para lograrlo no son claros.

Lo anterior implica que se está desconociendo la importancia de gestión del territorio de manera eficiente, es decir, tomando en cuenta no sólo las características de éste, sino además las características del contexto y cómo los usos del suelo deben ser parte inherente de lo que se gestiona. Esto da cuenta de que la planeación, en términos de Fernández & Alegra (2009) es deficiente en la medida en que la gestión del territorio no tiene en cuenta las características y necesidades del territorio y de su entorno social, cultural y económico, porque desde el enfoque de gestión integral del territorio, no basta con regular sus usos a través de los documentos analizados, se hace necesario, a través de éstos, determinar cuál es el alcance de lo que se consigna y planificarlo de manera eficiente.

En este último aspecto se consideró que el nivel de armonización entonces sería nulo, pues si bien hay un análisis de la clasificación del uso, en términos del fomento de la eficiencia no hay acciones determinadas que permitan encontrar congruencia entre los principios generales y las acciones, tal como lo menciona Fernández & Alegra (2009). Vale aclarar que no se trata de una mera ambigüedad pues al mencionar la clasificación del uso no puede entenderse que exista un plan o programa de fomento.

Así las cosas, de manera preliminar se encuentra que entre los planes de mejoramiento integral en relación con el plan de desarrollo local tiene, en promedio, un nivel de armonización bajo, en cuando se encuentran lineamientos generales coherentes, pero acciones que no son acordes y/o que no desarrollan la finalidad de los objetivos generales del plan, tal como se explicó previamente. A continuación, se ilustra los resultados previamente descritos:

Figura 11.

Resumen análisis.

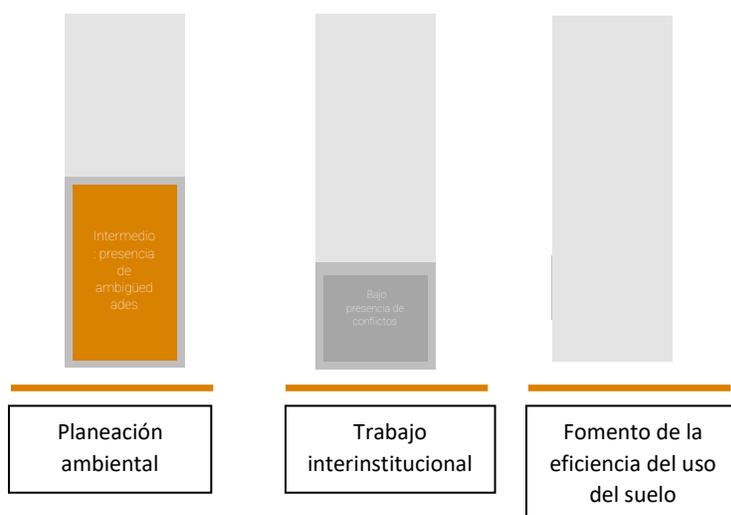
Plan de Desarrollo Local

- Tiene como objetivo la conservación de zonas y recuperar ecosistemas
- No tiene delimitación
- Reconoce la necesidad sin acciones en concreto
- Se segmenta el uso del suelo de manera diferente que en el PMI
- No hay Desarrollo en relación con el fomento de la eficiencia del uso del suelo



- Tiene como objetivo la conservación de zonas y recuperar ecosistemas
- Se delimita, exclusivamente a zonas campesinas
- Reconoce la necesidad sin acciones en concreto
- No responde a la misma segmentación que el PDL
- No hay Desarrollo en relación con el fomento de la eficiencia del uso del suelo

Plan de Mejoramiento Integral



Nota. Elaboración propia

6. FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE PLAN DE DESARROLLO LOCAL 2021 – 2024. ¿EVOLUCIÓN O RETROCESO?

El objetivo de este capítulo es analizar el nuevo plan de desarrollo Local de Sumapaz, desde la perspectiva del uso del suelo, de cara a los resultados obtenidos en el capítulo anterior, con el fin de evidenciar si la nueva formulación política en materia de planeación para esta localidad mejora los niveles de armonización, se mantienen o, disminuyen. Para determinar si existe o no mejora en los niveles de armonización, el análisis se realizará a partir de los mismos criterios analíticos definidos en el capítulo III del presente documento, para mantener la comparabilidad de estos, de manera que se trata de un análisis comparativo de los resultados.

Vale aclarar que la investigación no se delimitó o concentró en este proyecto de plan, toda vez que a la fecha de realización de esta investigación aún no se ha expedido el acuerdo distrital por medio del cual se acoge el texto definitivo del plan de desarrollo Local 2021-2024, por lo que, se tomó como documento de trabajo el proyecto del plan publicado por la Alcaldía Local de Sumapaz.

Desde una perspectiva general, el Plan de Desarrollo Local de Sumapaz 2021-2024 titulado *Un nuevo contrato social y ambiental para Sumapaz* evoca, al igual que el PDD el se encuentran alineados en dos aspectos relevantes de la gobernanza y de la gestión integral del territorio. Por un lado, la idea de contrato social implica aumentar la participación de los diferentes actores en el territorio, lo que podría parecer reforzar la perspectiva de la Inter-institucionalidad y, por otra parte, resalta como elemento esencial del desarrollo, el aspecto ambiental, lo que llevaría a pensar que el desarrollo sostenible va a verse reforzado en esta formulación.

Entrando al análisis del articulado del proyecto de plan, se encuentra que no se presentan muchas diferencias en términos de armonización con los resultados obtenidos en el análisis del Plan de Desarrollo Local de 2017-2020, en relación con los criterios de análisis planteados en este documento. No obstante, en materia ambiental, sí se presenta mayor desarrollo y se prioriza en conjunto con el desarrollo productivo, tal como se verá más adelante.

Este plan, en materia de mejoramiento, incluye unas disposiciones relacionadas a la construcción de vivienda urbana, sin embargo, estas no solo están en conflicto con las disposiciones del plan de mejoramiento, sino que pretenden resolver problemas de manera parcializada. Los planes de edificabilidad de la zona de Sumapaz han sido previamente estudiados y algunos autores afirman que “los decretos que crearon las piezas rurales contemplan los criterios de edificabilidad y mejoramiento para los centros poblados, sin que exista mecanismo de control urbanístico en los territorios” (Donoso Herrera & Donoso Herrera, 2020), lo que a su vez es el resultado de aplicar medidas de planeación de naturaleza urbana a zonas rurales.

En materia de planeación ambiental, primer criterio de análisis, en la fase anterior se había encontrado una articulación intermedia en tanto los dos instrumentos de planeación referían objetivos comunes de preservación y conservación del ecosistema, pero en el caso del plan de mejoramiento las acciones se limitaban a algunos territorios en particular. En el caso del Plan 2021-2024 se encuentra una situación similar, pues el título del plan evoca el tema ambiental como pilar fundamental y así se desarrolla en los objetivos. Ahora bien, al revisar lo proyectado en relación con el desarrollo rural, el artículo 26 refiere a un fomento en la producción campesina con acciones de preservación ambiental, lo que armoniza dos de los criterios analizados, los cuales corresponden a la planeación ambiental y el fomento del uso del suelo. Puntualmente el artículo señala:

Artículo 26. Programa Bogotá rural. Programa 24: Incentivar la producción campesina mediante la asistencia técnica en la que se buscará la ejecución de proyectos y acciones locales de implementación de tecnología sostenible rural de alta montaña, extensión rural, preservación ambiental, restauración y uso sostenible, y acompañar unidades productivas rurales con asistencia técnica en productividad, Fortaleciendo la capacidad organizacional para la producción, transformación, comercialización de los productos y servicios agropecuarios a través la oferta ordenada, continua y sostenible para mejorar la competitividad de los productores”. (Alcaldía Local de Sumapaz, 2021, p. 13)

A pesar de la sinergia que se crea en este artículo respecto de los dos criterios de análisis, las acciones previstas desde la planeación ambiental están encaminadas a planes de educación, lo cual es una medida diferenciada respecto de la adoptada en el Plan de

Mejoramiento de los Centros Poblados, lo que conlleva a que se presente un conflicto entre los instrumentos y que llevaría a categorizar el nivel de armonización de intermedio a bajo.

En cuanto al segundo criterio de análisis, el cual hace referencia al trabajo interinstitucional, el Plan de Desarrollo Local previamente estudiado contemplaba dos disposiciones al respecto, una relacionada con la Gobernanza y otra con los mecanismos de coordinación interinstitucional. En el Proyecto de Plan bajo análisis se limita a incluir el artículo de coordinación interinstitucional, en el cual afirma que la alcaldía se articulará con la comunidad al igual que con otros actores. Lo que conlleva a que se mantenga el nivel bajo de armonización, al no estar realmente articuladas las acciones contempladas en el Plan de Mejoramiento y el Proyecto de Plan de Desarrollo.

En el tercer criterio se presenta el mayor nivel de desarrollo o aumento de los factores previstos, pues se crean diversas acciones para fomentar el desarrollo sostenible y eficiente del uso del suelo en el sector, por ejemplo, el apoyo de asistencia técnico-agropecuaria y ambiental en más de 600 predios, o la recuperación de zonas. No obstante, ello no significa que el nivel de armonización suba, pues realmente la distribución de esa acción aún no ha sido determinada y dependerá de las decisiones políticas de ejecución del plan para determinar si afectarán de manera directa, o no, los centros poblados en estudio. Asimismo, se mantienen la ausencia de proyección de acciones en el plan de mejoramiento, lo que lleva a concluir que la armonización es nula. En este sentido, no puede hablarse de que el proyecto de plan implique una evolución o mayor nivel de armonización.

7. CONCLUSIONES

El uso del suelo ha sido un tema esencial para el desarrollo de la política pública en Colombia, siendo la mayor parte de la extensión de su territorio rural, incluso en las grandes ciudades, por lo que estas políticas públicas están directamente relacionadas con la producción agrícola, la protección del medio ambiente y la vivienda. En la ciudad de Bogotá, de las 163.000 hectáreas de su extensión, más del 75% es territorio rural (Secretaría Distrital de Ambiente, 2021) por lo que se ha incluido como uno de los puntos de discusión cuando se da paso a la creación de planes de desarrollo territorial, tanto a nivel distrital como local.

Esta importancia de la reglamentación del uso del suelo como política pública toma un papel relevante en la planeación del desarrollo territorial, y desde la gestión integral es determinante para el desarrollo de las comunidades que viven en los territorios, así como para el mantenimiento de las fuentes hídricas y ecosistemas de estos. Por ello, Colombia no desconoce la necesidad de gestionar la planeación territorial, no obstante, debido a su estructura administrativa de gobierno, sobre un mismo territorio son aplicables una diversidad de instrumentos de planeación. Esto último implica la necesidad de que dichos instrumentos de planeación se encuentren armonizados entre sí, con el fin de que no presenten conflictos, contradicciones o ambigüedades que hagan ineficaz su aplicación.

Para analizar estos temas relacionados con la planeación territorial y la conjugación de distintos niveles de gobierno, se tomó como objeto de estudio el centro poblado de San Juan y la Unión, ubicados en la localidad de Sumapaz en Bogotá. Esta localidad se caracteriza por tener una dicotomía: Economía campesina (Abusai, Caita, & Valderrama, 2018, pág. 31) vs ser un área protegida en cuanto el territorio hace parte de un Parque Natural reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico colombiano. Esta dicotomía puede implicar una contradicción en cuanto los procesos de planeación de este territorio deben enfrentarse a la existencia de una economía agropecuaria (Abusai, Caita, & Valderrama, 2018) para la generación de ingresos para la subsistencia de las familias y a su vez, medidas de protección de orden ambiental respecto del suelo. En este sentido, los procesos de planeación territorial tienen un reto adicional.

De manera puntual, esta investigación se planteó con el propósito de determinar qué grado de armonización se presentaba entre dos instrumentos de planeación que aplican a un

mismo territorio: los planes de mejoramiento integral de los centros poblados y el plan de desarrollo local de Sumapaz (2017-2020/ 2021-2024). Al respecto se evidenció, como principal resultado, que entre estos instrumentos hay un nivel de armonización bajo en promedio, que no mejora con el proyecto de plan de desarrollo a adoptar en los próximos meses (2021-2024). No obstante, para llegar a dicha conclusión se encontró algunos otros aspectos de especial relevancia que ameritan ser tenidos en cuenta.

En una primera aproximación a las fuentes que sirven como sustento de la investigación, se evidenció la falta de accesibilidad a los documentos que conforman el plan de mejoramiento integral de los centros poblados rurales, a diferencia de lo ocurrido con el Plan de Desarrollo Local de Sumapaz que sí se encuentra publicado, de manera abierta y gratuita, en la página web de la Alcaldía Local. Ello puede parecer poco relevante, pero en un proceso de gobernanza es de gran importancia que la ciudadanía tenga acceso real a los documentos que regulan el territorio que habitan y sobre el cual se toman decisiones. Por lo anterior, para la investigación se tuvo que acudir a la Resolución 1777 de 2010, en la cual se establecen los criterios del plan de mejoramiento.

Otro aspecto general evidenciado dentro del análisis es que los instrumentos tienen ideas generales, objetivos generales y diseños que parecen responder a un alto nivel de armonización. Es decir, las líneas generales de la planeación sí responden a los mismos criterios ambientales, interinstitucionales y de uso del suelo. No obstante, cuando se hace un análisis más particular, enfocado a las acciones propuestas, se evidencia niveles bajos de armonización.

Ahora bien, para determinar niveles de armonización y coherencia entre los documentos estudiados, se creó un sistema de análisis a partir de los criterios de Planeación Ambiental, trabajo interinstitucional y fomento del uso del suelo rural. Estos criterios fueron priorizados teniendo en cuenta las características propias del territorio. Sobre estos criterios se aplicaron los indicadores de: existencia de contradicciones, ambigüedades y conflictos, traídos de las técnicas de análisis normativo, y el cruce de estas variables podía dar como resultado distintos niveles de armonización: nula, baja, intermedia o alta (ver matriz pág. 27). Así las cosas, se contó con un sistema objetivo que permite la comparación de los documentos y que podría ser aplicado a otros casos en estudio.

Por otra parte, en la presente investigación se utilizó un enfoque de análisis a partir de los postulados de la gestión integral del territorio, en donde se encontró que existe una clara intención política por adoptar este modelo en cuanto lo que los planes de desarrollo consultados involucraban, por lo menos en los objetivos, la planeación ambiental y el ecodesarrollo. No obstante, al igual que en el supuesto anterior, al analizar las acciones planeadas en concreto se evidencia un enfoque mucho más dirigido al desarrollo social y/o económico, que al ambiental.

En lo que respecta al objetivo principal y la pregunta de investigación planteada, se encontró un nivel bajo de armonización que se sustenta en los siguientes resultados. A nivel de Planeación Ambiental, los dos instrumentos hacen referencia a la conservación del medio ambiente y a la importancia de desarrollar acciones encaminadas a ello, pero en el plan de mejoramiento se limita a zonas campesinas. Una visión segmentada del territorio en la que se acentúan las diferencias de este y a su vez puede crear conflictos.

Respecto del criterio de trabajo interinstitucional, se evidenció un conflicto derivado de los diferentes sentidos en los que se desarrollan las acciones en la materia. Incluso puede señalarse que hay una ausencia de ejecución de este criterio, pues a pesar de que los textos lo reconocen, en la práctica no se tomaron acciones interinstitucionales en la formulación de los instrumentos de planeación.

Finalmente, respecto del tercer criterio, se consideró que el nivel de armonización entonces sería nulo, pues si bien hay un análisis de la clasificación del uso, en términos del fomento de la eficiencia, no hay acciones determinadas que permitan encontrar congruencia entre los principios generales y las acciones, tal como lo menciona Fernández & Alegra (2009).

Por otra parte, con el fin de que la presente investigación no pierda su vigencia, se analizó como evoluciona la situación con el proyecto de Plan de Desarrollo Local de Sumapaz 2021-2024 titulado *Un nuevo contrato social y ambiental para Sumapaz*. En este documento, se encontró que no representa un gran diferenciador en materia de armonización con el instrumento de planeación territorial respecto del Plan de Desarrollo Local anterior, no obstante, en materia de planeación ambiental si se desarrolla y prioriza el desarrollo productivo con preservación ambiental. En relación con el segundo criterio, trabajo interinstitucional, el nuevo plan de desarrollo local incluye una disposición relacionada con

la coordinación interinstitucional, sin embargo, no hay un desarrollo adicional más allá de la mención, por lo cual no puede afirmarse que el nivel de armonización sea mejor. Por último, en el tercer criterio, fomento del uso del suelo rural, se encontró que el proyecto de plan contiene diversas acciones para fomentar un desarrollo sostenible y eficiente, lo que representa un mayor interés político en esta materia, pero el mismo nivel de armonización pues el plan de mejoramiento carece de estos proyectos.

Ahora bien, los problemas de armonización de este tipo de herramientas no solo se limitan al caso en estudio, también suelen presentarse entre los distintos niveles de gobierno de manera general en Colombia. Esto último fue reconocido por la CEPAL, en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, el cual afirma que “En este nivel no existen mecanismos consolidados de articulación y coordinación horizontal entre los planes de desarrollo socioeconómico y los planes de ordenamiento territorial, dado el carácter incipiente del ordenamiento territorial departamental” (CEPAL, 2020). En este sentido, se considera la necesidad de evaluar si la multiplicidad de mecanismos de planeación, sin armonización horizontal, es un mecanismo que responde a las necesidades de planeación de los territorios en general, y en especial de los territorios rurales.

Respecto de la problemática planteada en el presente documento, son varios los criterios necesarios para lograr una mejor armonización de los procesos de planeación en el territorio, que a continuación se proponen.

En primer lugar, es necesario realizar una reducción normativa del marco regulador del proceso de planeación territorial, con el fin de evitar la duplicidad de competencias y funciones entre las distintas entidades públicas y los diferentes niveles de gobierno. Esto conllevaría a una mayor claridad en la distribución de responsabilidades, que a su vez redundaría en un liderazgo más claro y en facilitar, a los diferentes actores, la comprensión del proceso de planeación.

En segundo lugar, es necesario dar mayor autonomía a las autoridades territoriales con la finalidad de aumentar la eficiencia del proceso de desconcentración y descentralización administrativa en materia de planeación territorial. Esto con el fin de que la planeación multiescalar responda a unas necesidades reales de los territorios, es decir un proceso de planeación de abajo hacia arriba (Carrión Barrero, 2008, pág. 19).

En este mismo sentido, luego de lograr mecanismos de planeación de abajo hacia arriba, es necesario fortalecer los procesos de planeación participativa, con el fin de que la ciudadanía sea realmente escuchada, especialmente los habitantes de los centros rurales poblados pues gran parte de la política de planeación que se ha realizado en estos territorios está relacionada con los programas habitacionales y medioambientales (Duque-Cante, 2019), como pudo observarse en los capítulos precedentes.

Por otra parte, es necesario que los planes de mejoramiento integral se desarrollen con la misma periodicidad que los planes de desarrollo local, para lograr así una mayor sinergia entre las prioridades políticas de cada gobierno y las necesidades del territorio. Pues, como se evidenció en el quinto capítulo de este documento, con el proyecto de plan de desarrollo 2021-2024, si se presentan avances en materia de planeación integral, como fomento del desarrollo productivo y sostenible del territorio, pero el plan de mejoramiento no ha sido armonizado en este sentido.

Finalmente, es necesario que este proceso de planeación continúe siendo acompañado de un análisis técnico – medioambiental sobre los territorios debido al impacto que representan estos para el medio ambiente. Asimismo, y teniendo en cuenta el corto alcance territorial de los PMI, deben generarse espacios de articulación entre los distintos centros poblados, toda vez que responden al mismo territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Abusai, J., Caita, S., & Valderrama, C. (2018). *Génesis del proceso social para el reconocimiento legal de la zona de reserva campesina de sumapaz a partir del corregimiento de San Juan*. Bogotá: U. Libre.
- Acuerdo 13. (2000). *Por el cual se reglamenta la participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Económico y Social para las diferentes localidades que conforman el Distrito Capital y se dictan.....*
- Agencia Nacional de Tierras. (2018). *Articulación Institucional Territorial en el Proceso de Formulación e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá.
- Alcaldía Local de Sumapaz. (2021). *Proyecto de Plan de Desarrollo Local*. Bogotá.
- Corporaciones Autónomas Regionales -CAR. (s.f). *Diagnóstico, Prespectiva y Formulación de la cuenca hidrográfica del Río Sumapaz*. Autoridad Ambiental con Alternativas de Desarrollo.
- Carrión Barrero, G. A. (2008). DEbilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. *ACE- Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 145- 166.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL. (2020). *observatorioplanificacion.cepal.org*. Recuperado el 30 de 01 de 2021, de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/mecanismo-de-articulacioncoordinacion-entre-la-planificacion-sectorial-y-2>
- Decreto 552. (2015). *Por el cual se adopta la Unidad de Planeamiento Rural – UPR Río Sumapaz de Bogotá D.C., se reglamentan los Planes de Mejoramiento Integral para los Centros Poblados de La Unión y San Juan y se dictan otras disposi.....*
- Departamento Nacional de Planeación -DNP. (2013). *Elementos para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y Alcances de las directrices departamentales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Donoso Herrera, E., & Donoso Herrera, Y. (2020). Planificación del territorio rural. caso: localidad 20 de Bogotá D.C (Sumapaz). *studios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia*.
- Duque-Cante, N. (2019). Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá. *Bras. Gest. Urbana Vol. 11*.
- Ferrer i Fons, M. (2016). *La investigación cuantitativa*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: PAIDÓS.
- Hernandez Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mexico, DF: Mc Graw Hill.
- Hernández, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Revista Colombiana de Geografía*, 97-109.
- Huerta Ochoa, C. (2016). *Conflictos normativos*. Ciudad de México: UNAM.
- Instituto de Investigación de Recursos biológicos Alexander von Humboldt. (2015). *Análisis de instrumentos de ordenamiento y planeación territorial en las tres ventanas de estudio; Ciénaga de la Virgen, Ciénaga de Zapatosa y Complejo de humedales Paz de Ariporo – Hato Corozal*. Bogotá D.C. : Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo IDEADE, PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.
- Ley 1454. (2011). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*.
- Ley 388. (1997). *Ley de Ordenamiento Territorial*.
- Ley 99. (1993). *Régimen Legal del Medio Ambiente*. Bogotá.
- Leyton, C., Cortinez, V., Fernández, I., & Fernandez, J. (2017). *Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas*. Santiago: Rimisp.
- Massiris, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova*.
- Peréz, M., Fernández, L., & Alegre, F. (2009). Planificación en territorios rurales. *Facetas de la relación política-territorio*.

- Pinzón Botero, M. V. (2018). Retos ambientales para los Planes de Ordenamiento. *El Ágora USB*, 426-445.
- Planeación, S. D. (22 de 01 de 2021). *Secretaría Distrital de Planeación*. Obtenido de Planes de mejoramiento integral para centros poblados rurales: <http://www.sdp.gov.co/transparencia/informacion-interes/glosario/planes-de-mejoramiento-integral-centros-poblados-rurales>
- RAE. (s.f.). *dle.rae.es/*. Recuperado el 20 de 01 de 2021, de <https://dle.rae.es/contradecir>
- Rondón Riaño, L. (2016). Zona de Reserva Campesina de hecho en el Sumapaz, territorio autónomo y conquista histórica del campesinado. *Revista Pluriverso No. 7* , 117 - 129.
- Secretaría de Gobierno & Junta Administrativa Local Rural Sumapaz. (2016). *Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas De la Localidad Veinte de Sumapaz, D.C., 2017-2020*. Alcaldía de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2021). *Bogotá es más campo que cemento*. Obtenido de <http://ambientebogota.gov.co/de/ruralidad-sda#:~:text=En%20cuanto%20a%20los%20usos,cultivos%2C%20como%20hortalizas%20y%20papa>.
- Secretaria Distrital de Planeación. (2017). *Plan de ordenamiento territorial de bogotá*. Bogotá: SDP.
- Secretaria Distrital de Planeación. (2020). *Guía de Planes de Desarrollo Distrital y Local*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (s.f.). *Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios*. Recuperado el 20 de 01 de 2021, de <http://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/legalizacion-y-mejoramiento-integral-de-barrios/programa-mejoramiento-integral>