

ARTICULO DE REFLEXIÓN

Recibido:10/12/2020  
Aprobado: 29/04/2022

## Conflictos territoriales del resguardo indígena colonial de Ipiales, municipio de Ipiales, Nariño

Territorial conflicts of the colonial indigenous reservation of Ipiales,  
municipality of Ipiales, Nariño

### **Andrés Iván Albarracín Salamanca**

Arquitecto - Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Artes  
Maestría en Ordenamiento Urbano Regional  
Email: aialbarracins@unal.edu.co

### **Natalia Lisset Jaramillo Cardona**

Ingeniera Ambiental - Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Artes  
Maestría en Ordenamiento Urbano Regional  
Email: najaramillo@unal.edu.co

### **Martha Zulima Murillo Rodríguez**

Arquitecta - Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Artes  
Maestría en Ordenamiento Urbano Regional  
Email: mmurillor@unal.edu.co

### **Yarledy Olarte Alzate**

Ingeniera Geógrafa y Ambiental - Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Artes  
Maestría en Ordenamiento Urbano Regional  
Email: yolarte@unal.edu.co

Doi: <https://doi.org/10.22267/rceilat.225051.107>

### **Resumen**

El municipio de Ipiales hace parte del departamento de Nariño y está ubicado en la zona fronteriza entre Colombia y Ecuador. Los procesos históricos propios de su formación han incidido en la configuración de una población heterogénea y en la generación de conflictos sobre los territorios propios de las comunidades que hacen parte del municipio. A las líneas limítrofes de las veredas y de los resguardos indígenas se suman aquellas urbanas en constante modificación por las dinámicas poblacionales, lo cual genera conflictos entre las comunidades y las áreas que administran. En este caso, en la cabecera municipal, por su carácter de ciudad fronteriza, se presenta un crecimiento que se yuxtapone al área del Resguardo Indígena Colonial de Ipiales. En este escenario se concluye que a partir de esta conflictividad surge la oportunidad de determinar la incidencia de los instrumentos de planificación territorial en el conflicto intercultural subyacente entre el resguardo indígena y el área urbana del municipio de Ipiales.

**Palabras clave:** Planificación rural; Conflicto étnico; Participación social; Urbanización; Conflicto social.

## Abstract

The municipality of Ipiales is part of the department of Nariño and is located in the border area between Colombia and Ecuador. The historical processes of its formation have influenced the configuration of a heterogeneous population and the generation of conflicts over the territories of the communities that are part of the municipality. To the border lines of the sidewalks and indigenous reservations are added those urban lines that are constantly modified by population dynamics, which generates conflicts between the communities and the areas they administer. In this case, the municipal seat, due to its character as a border city, has a significant development that is juxtaposed with the area of the Colonial Indigenous Reservation of Ipiales. In this scenario, it is concluded that from this conflict there arises the opportunity to determine the incidence of territorial planning instruments in the underlying intercultural conflict between the indigenous reservation and the urban area of the municipality of Ipiales.

**Keywords:** Rural planning; Ethnic conflict; Social participation; Urbanization; Social conflict.

## Introducción

Ipiales es el segundo municipio en importancia después de la capital departamental (Pasto), y además, la ciudad del departamento con mayor desarrollo urbano, dicho desarrollo ha sido propiciado por su condición geográfica de frontera con Ecuador e histórica de intercambio (período precolombino, colonial y hoy). Adicionalmente, el desarrollo urbano en Ipiales ha sido parcialmente dinamizado por la introducción de las vías de comunicación, entre ellas la Panamericana y más recientemente la vía perimetral.

La vía Panamericana comunica a Ecuador y a Colombia internamente desde la década de los 70, con el precedente de que apenas hasta 1925 se instala un puente sobre el río Guáitara para conectar el sur de Nariño con Pasto y dos años después se termina de

conectar por tierra a través de la carretera del altiplano a Pasto, Túquerres, Ipiales y Rumichaca. En 1970 adicional a la vía Panamericana se construyen los aeropuertos de Pasto, Ipiales y Tumaco, proyectos que contribuyeron con la conexión del departamento (Viloria De la Hoz, 2007).

Ahora bien, la llegada tardía de las vías ha generado el histórico aislamiento del municipio con respecto al centro país, como en general ha sucedido con el departamento de Nariño, todo ello ha contribuido a que se presenten unas dinámicas de desarrollo particulares con base en las características del contexto local.

Desde el año 2000 se empieza a dar una situación conflictiva relacionada con la expansión urbana, en la medida en que una parte importante de dicha expansión se da en territorio

perteneciente al Resguardo Indígena Colonial de Ipiales (DNP y NYU, s.f.). Esta condición ha planteado retos desde la perspectiva de los instrumentos de planeación municipal, en la medida que se gestan tensiones entre líderes de comunidades indígenas y no indígenas todo ello frente al ejercicio del poder y la jurisdicción territorial.

El municipio de Ipiales se construyó y se constituyó como cabecera municipal dentro del territorio del resguardo indígena Colonial de Ipiales, el cual cuenta con un título de origen colonial (Cabildo Indígena de Ipiales, 2001). Sumado a esto es necesario tener en cuenta que, la cabecera municipal al ser una entidad de orden nacional es jurisdicción del Gobierno Nacional y no es jurisdicción de la comunidad indígena, pero al estar dentro del territorio, la comunidad indígena, exige que todo lo que allí ocurra, se les debe consultar. A pesar de que la cabecera municipal reconoce el resguardo y los vincula a los procesos de planificación territorial, desde el esquema de ordenamiento territorial se ha venido configurando y aprobando cambios, como la inclusión de zonas suburbanas y estrategias que gradualmente les han ido quitando territorio a los indígenas. En ese sentido, se plantea la siguiente pregunta para el desarrollo del presente artículo ¿De qué manera los instrumentos de planificación territorial del municipio de Ipiales han incidido en el conflicto intercultural por el ordenamiento territorial y acceso a la tierra con el resguardo indígena?

Del mismo modo y como consecuencia del problema, se evidencian diferencias culturales en relación con el manejo de la tierra; esto dadas las distintas visiones del territorio que se tienen en este contexto de hibridación, en la que entran en un juego de poder e intereses, relacionado directamente con factores étnicos, que en últimas refieren a estas diferencias culturales que problematizan el manejo de la tierra, los intereses que le rodean frente a cómo y para qué sirve la tierra.

Ahora bien, es importante resaltar que, pese a que la figura de resguardo indígena no tiene la facultad de disponer de las tierras ni de transferir el dominio a terceros o imponer impuestos, en contraparte tiene gran facultad y capacidad en cuanto a administración y uso de los espacios de su propiedad se refiere, de acuerdo con el régimen que establece la norma que define su naturaleza y funcionamientos de los Resguardos Indígenas en Colombia (Cabildo Indígena de Ipiales, 2001). A partir de lo anterior se establece que esta capacidad, aunque es la que garantiza su autonomía como comunidad es también en la misma medida el motivo del conflicto del resguardo Indígena Colonial de Ipiales frente a la visión que se tiene desde el marco institucional público municipal con proyectos que pueden resultar contrapuestos a los intereses de estas comunidades.

Para trabajar sobre estos propósitos, creemos necesario plantear un abordaje desde una perspectiva teórica que reúne un grupo de conceptos desde los cuales este caso, sus actores

y las relaciones entre los mismos en el escenario de conflicto referido pueden ser analizados. A continuación, exponemos brevemente cada uno de ellos y trataremos de explicar cuál es su pertinencia en la formación de la mirada dentro de este trabajo.

Considerando que este documento se desarrolla en torno a la manera y los procesos de planeación territorial, que en este caso reúne a diferentes comunidades, es primordial, pues, iniciar definiendo qué se entiende por *planeación territorial*. Puede ser entendida como un proceso permanente y sistémico, en el que se incorporan mecanismos tanto de revisión como de retroalimentación continua; este proceso, además, considera los sueños y aspiraciones de la sociedad, esto se transcribe como la visión de futuro deseado en un largo plazo, con objetivos y metas bien definidos, complementariamente, se definen y formulan estrategias para lograr esto mediante programas y proyectos; es de esta manera como se logra poner en ejecución lo planeado. Adicionalmente, en el proceso de planeación se considera el seguimiento y la evaluación de los respectivos resultados, esto, en términos de avance para el logro de los objetivos propuestos, de ser necesario se consideran ajustes y se retoma el proceso, siempre, con miras hacia el futuro deseado (Parra, 2001, p. 63). La planeación es la acción colectiva, vista como una tarea fundamental en términos de gestión pública, esta está dirigida a garantizar la coordinación para que las políticas sectoriales y globales apunten de manera razonable

a una misma dirección y mutuamente se vean reforzadas (Garnier, 2000). Teniendo en cuenta que los procesos de planificación territorial y desarrollo, en este caso, deben contemplar diferencias culturales entre quienes pueden llegar a participar de ellos, el concepto de *enfoque intercultural* es capital. Al respecto en el DNP (2016), se menciona:

Un enfoque intercultural tiene como base el reconocimiento de la existencia de diversas culturas en una misma sociedad, entre las cuales se ha de establecer interacción con sustento en el respeto recíproco. En cada cultura se dan procesos sociales y organizativos que deben fortalecerse para entablar interacciones con otras culturas y grupos.

A esto debe sumarse, revisando las diferencias entre las comunidades involucradas en estos procesos, además del carácter local de los mismos, el concepto de *gobernanza territorial*. Desde el centro latinoamericano para el desarrollo rural se define la gobernanza territorial como la capacidad de las sociedades para resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos (i) el Estado (gobernanza multinivel vertical), (ii) la sociedad civil, (iii) las agencias públicas localizadas territorialmente y (iv) el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual, el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico

con inclusión social (Serrano, 2011, p. 10).

Sin embargo, es necesario considerar en este caso que, los actores no corresponden únicamente a aquellos propios de las esferas política, económica y social, sino que existen diferencias culturales entre ellos, lo que pone sobre la mesa la necesidad de entender que existen visiones sobre el territorio y sobre el desarrollo que difieren entre sí. Es precisamente por esta razón que se considera importante aproximar este concepto en el presente artículo.

Por otro lado, en un contexto como el descrito es importante considerar el concepto de *participación ciudadana*. Según lo contempla el Departamento Nacional de Planeación, la participación ciudadana involucra en un contexto democrático a los ciudadanos en los procesos de planeación y ordenación, lo cual ayuda a dar legitimidad al gobierno, a tomar ventaja de las oportunidades, evitar conflictos, prevenir problemas, generar confianza de los ciudadanos hacia la Administración, y a construir entidades viables, gobernables y eficientes; también contribuye a formar comunidades responsables y cohesionadas (DNP, 2007).

Por su lado Henríquez (2013, p. 272) afirma que,

La participación indígena, se fundamenta en el derecho de las comunidades a determinar libremente sus formas de vida y modelos de desarrollo, en otras palabras, el derecho a la mantención y a la construcción de la propia identidad. La identidad es indispensable para la constitución

del sujeto, de ahí que pueda articularse como un derecho que busque garantizar sus condiciones sociales, entre ellas, la existencia de la comunidad a la que pertenece. Las razones descansan en que los enraizamientos culturales sirven como horizontes y referentes para definir la identidad, de ahí que la autodeterminación juegue un rol clave.

Por lo anteriormente expuesto, se propone para este artículo como objetivo general determinar la incidencia de los instrumentos de planificación territorial en el conflicto intercultural entre el resguardo indígena y el área urbana de Ipiales; y como objetivos específicos identificar la estructura político-organizativa presente en el territorio urbano del municipio y del Resguardo Indígena Colonial de Ipiales; describir los intereses y demandas de la entidad territorial y de la comunidad indígena en concordancia con sus relaciones e interacciones de poder y, finalmente, realizar un análisis integral que resulte de la articulación de los elementos más relevantes definidos en los acuerdos sociales de la comunidad indígena de Ipiales y de éstos con el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial.

## **Método**

Se establecen tres fases para el desarrollo del presente artículo: identificación, descripción, y análisis bajo un enfoque cualitativo.

*Identificación* con base en información secundaria proveniente del Plan de Desarrollo Municipal de Ipiales “Ipiales Capital del Sur 2016-2019”,

así como a partir de información del Plan Básico de Ordenamiento Territorial en sus versiones 2000 y 2011, la Ley Interna denominada “El Puntal del Saber Indígena” y el estudio de consultoría doble calzada Rumichaca-Pasto, tramo Ipiiales-San Juan, entre otras fuentes secundarias académicas e institucionales.

Las fuentes consultadas permiten el reconocimiento de las características de los actores en conflicto: las comunidades indígenas del área y las comunidades no indígenas de la misma. Asimismo, se considera necesario tratar de entender las características de los marcos político, administrativo e institucional en medio de los que se desarrollan las relaciones entre los actores estudiados y gracias a los cuales es posible entender los conflictos alrededor de la autoridad en el territorio.

*La descripción* estará enfocada en construir una imagen del conflicto y de las maneras en las que los actores involucrados toman parte en el mismo, así como los modos en los que su participación determina las formas de planificación y ordenación del territorio. Esto se hará observando distintos ámbitos: la división político-administrativa del Resguardo Indígena Colonial de Ipiiales; el concerniente a la presencia de instituciones comunitarias; y por último, el relativo a la tenencia del suelo, todo esto con la intención de entender las condiciones particulares en medio de las cuales se generan formas híbridas de organización en este territorio.

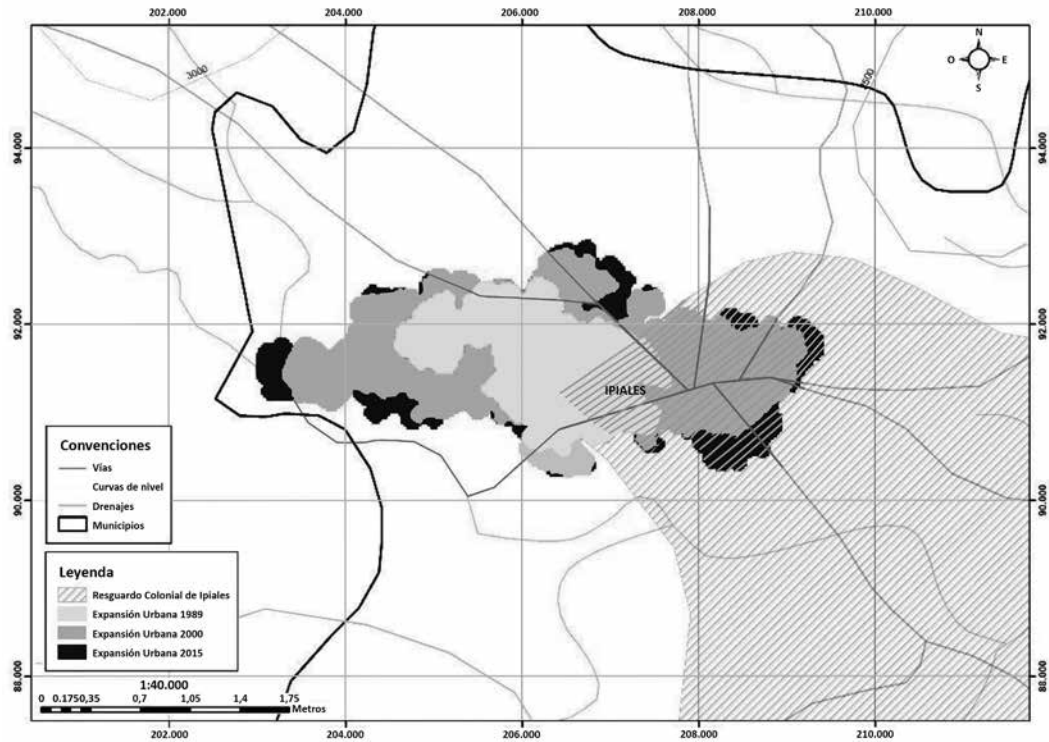
*Investigación con enfoque cualitativo* de acuerdo con Álvarez *et al.*, (2014), la investigación cualitativa

incluye un enfoque multimetódico que comprende, además, “un acercamiento interpretativo y naturalista al sujeto de estudio”, esto significa que los investigadores propenden por darle sentido e interpretar los fenómenos con base en los significados que las personas le otorgan en su realidad; este tipo de investigación comprende campos interdisciplinarios e incluso contradisciplinarios. En síntesis, tal como lo afirman Denzin & Lincoln (1998), hablar del método cualitativo está relacionado con fenómenos sociales y con él se pretende dar respuesta a problemas concretos.

## Resultados

### **Estructura político-organizativa del municipio y del Resguardo Indígena Colonial de Ipiiales**

La expansión urbana del municipio de Ipiiales entre los años 1989-2000-2015 se evidencia en la siguiente figura, donde se espacializa el crecimiento que ha tenido el área urbana o cabecera municipal, allí también se evidencia que el área ocupada por el Resguardo Indígena Colonial de Ipiiales (corresponde al área achurada en negro) fue construida con base en el Atlas de Expansión Urbana del Departamento Nacional de Planeación (s.f.) y la Universidad de Nueva York (s.f.) y el Sigot (s.f.) en lo referente al área del territorio del resguardo. Entre los hallazgos principales, se evidencia que la expansión urbana del municipio se concentra principalmente para el año 2000 (área en color gris oscuro).



**Fig. 1.** Expansión urbana del municipio de Ipiales, Nariño (1989, 2000, 2015).

Fuente: Elaboración propia a partir del DNP y NYU (s.f.) y SIGOT (s.f.).

Es importante anotar, que la dinámica de crecimiento del municipio sobre el resguardo coincide con las principales salidas o vías de comunicación de este en las localizaciones del oriente y nororiente que lo interconectan con Pasto y hacia la frontera supranacional que lo conecta con Ecuador en la localización occidental, conocido como el sector de Rumichaca.

Lo anterior, es tal vez un importante para afirmar que, entre otros aspectos, los proyectos de la vía Panamericana y la vía perimetral han influido y se han convertido en los ejes de crecimiento urbano de este municipio.

A partir de lo anterior, es posible inferir que desde los inicios del siglo

XXI empieza a surgir esta dinámica conflictiva relacionada con la expansión urbana del municipio de Ipiales ocupando territorio perteneciente al Resguardo Indígena Colonial de Ipiales. Este hecho por supuesto ha venido planteando una serie de retos, especialmente desde la perspectiva de los instrumentos de planificación territorial, en la medida que aumentan las tensiones entre los actores implicados, los líderes de las comunidades tanto indígenas como no indígenas frente al ejercicio de poder en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Ahora bien, este primer acercamiento de caracterización del territorio en el ámbito político administrativo, se realiza a partir de lo establecido, por

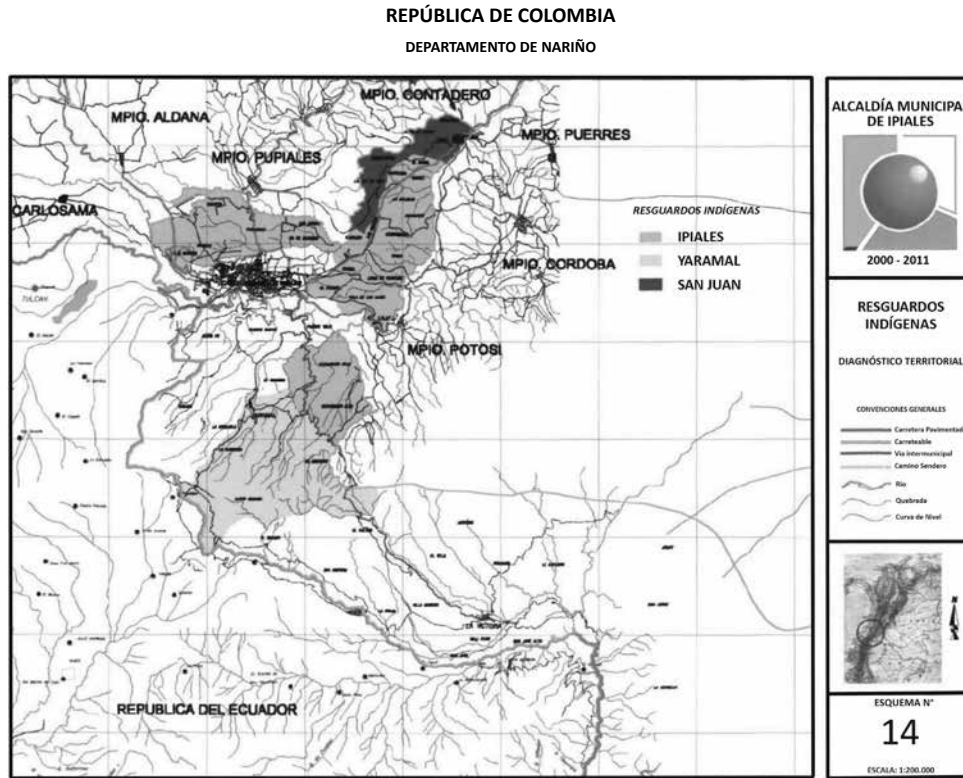
un lado, en el Acuerdo 14 del 02 de agosto del año 2000, mediante el cual se aprueba en Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Ipiales y por otro lado, el Acuerdo 024 del 14 de julio del año 2011 del Concejo Municipal, mediante el cual se modifica excepcionalmente el PBOT del año 2000. Cabe resaltar que pese a que es este el instrumento que se encuentra en vigencia, el municipio actualmente y de acuerdo con los datos del último censo nacional de población y vivienda ya supera los 100.000 habitantes (DANE, 2018), por tanto, debe realizarse la transición a la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial tal como se establece por normativa de acuerdo con la ley de desarrollo territorial.

El municipio de Ipiales se encuentra conformado por suelo urbano, suburbano y rural. En ese sentido, el suelo urbano se encuentra constituido por 11 sectores normativos, de estos, se destaca el sector cuatro (S4) dado que es el sector indígena del municipio conformado por los barrios San Vicente II, Álamos Norte, Santa Teresa, San José, Obrero Gremial, Calle 27 y Puente Negro; se reconocen seis corregimientos y dos sectores rurales. (Concejo Municipal de Ipiales, 2000). Asimismo, se destaca que los suelos suburbanos poseen relevancia en este escrito, toda vez que, sobre estos, se establecen las áreas de protección cultural suburbana, estas áreas han sido definidas para la conservación de una etnia en particular, de allí que radique su contradicción frente al crecimiento de la población no indígena en sobreposición de estos territorios. Específicamente, esta área de protección cultural suburbana

geográficamente se localiza al noreste del casco urbano, en la confluencia del perímetro urbano y las veredas Guacúan, Las Cruces y Doce de Octubre y en el noroeste comprende una franja entre la quebrada La Ravija y el límite de la vereda Los Marcos, en conjunto se calcula una extensión aproximada de 600 ha (Fig. 2).

Por otro lado, se destacan las áreas de tratamiento especial concertado suburbanas, esta categoría refiere a los territorios pertenecientes a comunidades indígenas y que, por tanto, las decisiones que se tomen en torno a ellos deben ser fruto de la concertación y de las particularidades y disposiciones constitucionales y legales que se encuentren vigentes. Geográficamente estas áreas se encuentran emplazadas en dos zonas, una en el corredor vial Ipiales-Las Cruces y la otra en el corredor Ipiales-Saguarán, que en su conjunto suman 1.000 ha de extensión (Concejo Municipal de Ipiales, 2000). Como parte de esta caracterización en el nivel general municipal, se destaca el hecho de que Ipiales se cataloga como un municipio con tipología territorial rural con ciudad intermedia como núcleo urbano, es decir, pese a la influencia de este núcleo urbano y sus características sigue siendo un municipio mayoritariamente rural (DNP, s.f. y DANE, 2018). Lo anterior se establece mediante la consideración de variables como la densidad poblacional (porcentaje de habitantes rurales y urbanos), población en educación superior, entidades financieras distintas del Banco Agrario y el porcentaje de población en actividades primarias.





Finalmente, se evidencia que en este municipio convergen por lo menos dos nociones frente al territorio, de un lado, desde el ordenamiento territorial municipal, desde donde se reconoce una segunda noción: los Resguardos Indígenas presentes en el territorio, en este caso particular, el Resguardo Indígena Colonial de Ipiales. A lo anterior se suma su connotación rural con una cabecera con características urbanas con gran influencia sobre el territorio. No obstante, no es posible desconocer la condición híbrida que allí se presenta y la gran relevancia que esto sigue representando en los territorios frente a visiones encontradas de población indígena, no indígena, por un lado, con visiones de desarrollo occidentalizadas

y por otro lado con rasgos de cosmovisión y concepción de la tierra.

Por lo anterior, es posible inferir que ninguna cultura es completa ni logra abarcar la riqueza humana, es por ello que existe una necesidad para que estas diferencias interactúen entre ellas y conlleve al principio de igualdad y de la diferencia al mismo tiempo, el reto pues y tal como se ha venido planteando para el área de estudio está en lograr trabajar la igualdad en la diferencia para superar los conflictos arraigados en el territorio. De esto, subyace la relación entre multiculturalismo e interculturalidad entendiendo que son expresiones polisémicas, pero en últimas dan una perspectiva pres-

criptiva que favorece la integración en la sociedad y la incorporación de una cultura hegemónica tal como plantean (Sacavino, S. & Candau, V, 2015).

### **Caracterización del Resguardo Indígena Colonial de Ipiales**

El Resguardo Indígena Colonial de Ipiales está conformado por parcialidades (agrupación de veredas) circunscritas que además conforman el área rural del municipio.

La mancha de localización de la Fig. 2 permite visualizar la relación espacial entre el resguardo, la cabecera y el resto del municipio de Ipiales. Observando el recuadro, es importante resaltar el tamaño del resguardo en relación con el municipio, así como su evidente cercanía con la cabecera municipal, es decir que entre las dos áreas se conforma una más grande en donde convergen características propias de un entorno urbano, así como unas más rurales y con particularidades étnicas, en este caso indígenas.

Se evidencia que, en comparación con el área del resguardo, el área de la cabecera de Ipiales es más pequeña; además, que el resguardo circunda casi por completo a la cabecera municipal. Asimismo, se reflejan las diferencias entre el área veredal según los instrumentos de planeación municipal y las veredas declaradas pertenecientes al Resguardo Indígena Colonial de Ipiales.

El Resguardo Indígena Colonial de Ipiales fue delimitado acorde con la

escritura de origen colonial, es el documento que le da autonomía sobre el territorio y por tanto la posibilidad de gobernar acorde con los usos y costumbres de la comunidad. La escritura 528 fue protocolizada en la Notaría Primera de Ipiales con fecha 12 de febrero de 1906, documentos y títulos de 1741, 1767 y 1772 que cubre los actuales resguardos de Ipiales y San Juan (Cabildo Indígena de Ipiales, 2001).

El elemento más importante dentro de la cosmovisión y pervivencia de la comunidad que pertenece al Resguardo Indígena Colonial de Ipiales es la tierra, que tiene un significado que trasciende los espacios geográficos, convirtiéndola en un conjunto de espacios vitales no renovables, donde sus vidas y la de sus generaciones futuras se desarrollan dentro de su entorno natural; se fundamentan sus principios sustentado en la unidad ancestral, donde su cosmovisión y sus procesos organizativos internos están relacionados con la tierra y los procesos de producción. El otro elemento articulador del tejido social del pueblo indígena de Los Pastos es la lucha por la recuperación de la tierra en el marco de su concepción del territorio como organismo vivo, como lo entendieron los Mayores, fue comprendido como sagrado y comprendido como el cuerpo humano que siente, presente, que sufre y se enferma, pero que también se alegra con las ofrendas (Cabildo Indígena de Ipiales, 2001).

Por otro lado, se evidencia que el municipio de Ipiales (Guerrero, 2008) presenta diferentes conflictos, de los cuales destaca dos tipos relacionados

con la tierra. Un primer caso en donde las tierras indígenas están distribuidas de manera inequitativa entre la propia comunidad, ya sea porque no hay suficiente tierra para distribuir o porque históricamente parte de la tierra tiene problemas de tradición o presenta concentración en manos de algunas familias y un segundo caso, el conflicto relacionado con temas étnicos, interétnicos o intraétnicos, que básicamente hacen referencia a las diferencias culturales en relación con el manejo de la tierra que se expresan en discrepancias de intereses frente al cómo y para qué sirve la tierra, un ejemplo es la diferencia entre el latifundista y la producción familiar indígena, chagra o jajañ para los Camentsá. (Acosta y otros investigadores, 2011).

### **Intereses y demandas del municipio y del Resguardo Indígena Colonial de Ipiales.**

Con respecto al área en conflicto, en la que el suelo urbano empieza a superar los límites del área del resguardo indígena, se debe señalar que dentro del PBOT de Ipiales está clasificada como de suelos suburbanos, que en la práctica no corresponde a áreas de este tipo, correspondientes a suelos rurales en los que se mezclan usos de suelo rural y urbano y que se diferencian de las zonas de expansión urbana. Sumado a esto, en dichas superficies definidas como de suelo suburbano fueron establecidas áreas de protección cultural suburbana, las cuales hacen parte de los suelos suburbanos y rurales que presentan características geográficas,

ambientales y de uso público destinadas a la conservación de un grupo étnico (Artículos 58 a 60 del Acuerdo No. 014 de 2000).

Además de esta superposición de usos de suelo, llama la atención la lectura sobre la naturaleza rural del municipio, cuya relación área rural-área urbana, en la que la primera de ellas es predominante, a largo plazo pueda llegar a revertirse, teniendo en cuenta el dinámico carácter fronterizo. A esto es preciso agregar el carácter heterogéneo, culturalmente hablando, de la población del área: el suelo rural es en buena medida asiento de la población indígena, mientras que el urbano lo es en su mayoría de población “no indígena”.

Al revisar los objetivos planteados por el PBOT Ipiales logran percibirse algunos ámbitos importantes que parecen orientar su desarrollo y su mirada prospectiva: el orientado a la recuperación y preservación ambiental; el tendiente a mejorar la infraestructura de servicios y el de ordenar el crecimiento del asentamiento humano. Por su lado, de particular interés y que mereció una mención particular es el ámbito urbano, dentro del cual destaca la necesidad de definir el área urbana y los posibles conflictos con otras áreas, así, como proyectar el crecimiento de la ciudad en áreas propicias para ello y considerando las particularidades que ofrecen como reto las áreas rurales circundantes.

Por su lado, la visión proyectada para el municipio deja ver los que se

consideraron como aspectos característicos y a tener en cuenta en ese proceso de planeación y prospección. El primero de ellos reconoce la importancia de su localización en la franja fronteriza; el segundo señala la importancia de la actividad turística dentro de la economía local; el tercero sitúa al municipio dentro de un sistema ambiental regional, como parte de ese sistema; finalmente, el cuarto propone que en el territorio existe “una agrupación de individuos de igual cultura que admite grupos raciales y organizaciones sociales varias” (Concejo Municipal de Ipiiales, 2000), una manera confusa, tal vez, de referirse a la población, y con ella al territorio y su desarrollo, como producto de un proceso de hibridación.

Con respecto a la participación de los grupos indígenas en la elaboración de los contenidos del PBOT, llama la atención el capítulo que señala cuáles fueron los puntos de concertación con los cabildos. Según el instrumento, esta concertación se llevó a cabo con respecto a: las Áreas con Régimen Territorial Especial Concertado<sup>1</sup>; Áreas de Frontera y Paisajística, Centros Poblados Corazón del Resguardo; Alternativas de ubicación de equipamientos comunitarios, para el tratamiento de

aguas y de servicios públicos; Áreas que se incorporan al sector urbano; Tratamiento y Reglamentación sobre asentamientos indígenas dentro del perímetro urbano del municipio. Que esto merezca una mención específica dentro del cuerpo del documento y el carácter primordial de las materias en discusión, que incluye las relativas al área urbana, refiere tal vez a la importancia de esta población en el territorio y por ende, de sus visiones para planificarlo, sin embargo, contrastado con la realidad actual de expansión urbana sobre territorios indígenas lleva a ver con atención la real aplicación de estas concertaciones, así como el peso y los efectos de los poderes políticos de cada una de las partes.

Por otro lado, con respecto a organizaciones de participación como las Juntas de Acción Comunal (JAC), pese a la preeminencia rural sobre la urbana, según la Alcaldía Municipal, las rurales se cuentan en 55, mientras que el número de las urbanas asciende a 101 (Alcaldía Municipal de Ipiiales, s.f.). En este sentido, es preciso señalar que, el hecho de JAC veredales rurales sea menor al de las urbanas tal vez también indique una descompensación de la participación de la población indígena, en su mayoría asentada en el área rural, algo que quizás demuestra cierta preeminencia urbana dictada por la concentración poblacional; sin embargo, es necesario señalar al respecto que, el hecho de que las veredas se encuentran inscritas en los resguardos indígenas las define como parcialidades encabezadas por rigidores, favore-

---

1. El PBOT Ipiiales define, en su Artículo 5º, estas áreas como “territorios que pertenecen a resguardos indígenas que, para su zonificación, uso del suelo y reglamentación, tendrán en cuenta las disposiciones constitucionales y legales vigentes, así como sus usos y costumbre que regulen los regímenes territoriales especiales, particularmente en lo étnico, histórico, cultural y ambiental” (Concejo Municipal de Ipiiales, 2000).

ciendo de este modo la preeminencia de la organización indígena en este tipo de asociaciones, en las que las veredas no actúan de manera autónoma con respeto al cabildo.

Pese a presentarse una atípica situación territorial en la que el área urbana es rodeada en buena parte por el área del resguardo y no al contrario, se evidencia un predominio de las lógicas de expansión urbana no indígena sobre las indígenas representadas en los resguardos. Esto tal vez sugiera la imagen de un encuentro entre áreas que presentan transformaciones leves o nulas en la variación de su tamaño y otras con cambios mayores y continuos, transformaciones que incluso tal vez están determinadas tanto por lógicas diferenciadas de expansión poblacional como por los intereses y las visiones de desarrollo predominantes en el área, reforzadas quizás por las condiciones fronterizas que impone el área en particular.

Las características y las proporciones poblacionales del municipio son un factor importante en la fuerza de la participación política indígena. En algunos casos, como la organización de las JAC veredales, este factor parece tener tal incidencia que sobre las formas de división territorial al interior del municipio se sobreponen las de los resguardos. Sin embargo, como se ha señalado, este es un rasgo atípico que no se cumple en otros territorios, lo cual tal vez señala la consolidación de un modelo democrático del gobierno de las mayorías o determinado por el grado de influencia de ciertos grupos

sobre las mayorías. En este sentido, también es importante revisar las implicaciones electorales de este tipo de distribución poblacional atípica. Si la administración local con centro en el área urbana es presidida por representantes de la población no indígena, esto tal vez indique la ocurrencia de otro tipo de fenómenos en el área, como la posible preferencia de los grupos indígenas por ejercer su poder político sobre y dentro de las organizaciones indígenas, una forma de administración que tal vez esta población asocie con una mayor posibilidad de éxito en la defensa de sus intereses; sin embargo, también podría sugerir el peso real de lo urbano, con respecto tanto a su desarrollo sobre el área rural y de los resguardos indígenas como en los procesos electorales. Al respecto, sería importante poder determinar el peso de la población y de su organización política y comunitaria en los procesos electorales, así como las dinámicas en medio de las cuales se llevan a cabo.

La territorialización del Cabildo se define mediante la Resolución 006 del 07 de agosto de 2011, que consagró la Ley Interna denominada “El Puntal del Saber Indígena”, Ley de origen y Ley Natural emanada por la Asamblea Comunitaria del Resguardo de Ipiales (Cabildo Indígena de Ipiales, 2001), la cual fue estructurada y socializadas mediante mingas de pensamiento, y procede de la comunidad como autoridad máxima; la cual presenta la territorialidad mítica del Cacique Ipial, en el territorio interandino conocido como el Nudo de Huaca o de los Pastos,

hoy Departamento de Nariño, donde habitó el Cacique Ipial, espacio de origen que permitió el desarrollo social, económico y cultural del pueblo de Pasto, sustentado en la autonomía, y el derecho de la identidad que nace de la tierra y la comunidad bajo una Autoridad mayor en busca del bienestar y la armonía colectiva. En ese sentido, el pueblo de Pasto ha adoptado los principios y valores del buen vivir, enfocando sus acciones con una intención individual y colectiva. Ibáñez y Aguirre (2013) mencionan que, la perspectiva del Buen Vivir propone un cambio civilizatorio que, siendo un concepto plural, se orienta más precisamente hacia los “buenos vivires o convivires”. No es una utopía monocultural, sino más bien pluricultural e intercultural. De ahí la importancia de adoptar una cultura de vida comunitaria, desde el sentir que todo está unido y conectado.

La resolución establece el orden natural del territorio, como un espacio mitológico, espiritual, cosmogónico y sagrado, que debe ser protegido, respetado y cuidado, porque en él prevalece la existencia de la vida natural y cultural orgullo del cacique Ipial; por otro lado, plantea el derecho ancestral en la defensa y la lucha por organizar, administrar, y hacer justicia colectiva en un proceso sustentado en el pensamiento, usos y costumbres ancestrales.

Define la conformación del resguardo en nueve (9) parcialidades dividida territorialmente en treinta y cuatro (34) veredas; bajo el esquema de organización política, administrativa y autónoma del Resguardo Indígena de Ipiales,

delimitado bajo la escritura 528, Título de origen colonia, protocolizado el 12 de febrero de 1906 ante el Notario Primero del Círculo de Ipiales, ante la desaparición de parcialidades indígenas las sobrevivientes a los intentos de las no indígenas (Cabildo Indígena de Ipiales, 2001).

La resolución busca la defensa del territorio en cabeza del Cabildo. Esto, con la intención de hacer respetar los derechos de la población indígena sobre el mismo. Se llevará a cabo mediante la legalización de Los Comuneros ante las entidades territoriales, el saneamiento del Resguardo y la prohibición de levantar escrituras sobre las tierras en las cuales se localiza el Resguardo.

### **Análisis integral entre los acuerdos sociales de la comunidad indígena de Ipiales y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial**

Los elementos convergentes en los instrumentos de planificación antes mencionados, junto con el plan binacional, tienen que ver en su componente estratégico con la importancia asignada a las regiones, junto a la necesidad de conectar los territorios que incluye la posición de frontera del departamento de Nariño como la del municipio de Ipiales a lo que se añade la necesidad de impulsar el desarrollo en la región del Pacífico. Existe asimismo, un interés general por mejorar la infraestructura en sus diversos sectores y niveles con énfasis en las vías, además del propósito de adelantar procesos que fortalezcan e incentiven

la consolidación de la paz, todo esto a partir de la generación de estrategias de planificación desde el enfoque del desarrollo territorial sostenible, junto a un esfuerzo en los niveles inframunicipal, municipal y supramunicipal, por reconocer la diferencia y la diversidad de la población en el territorio.

Son estos los elementos comunes a las propuestas para el cierre de las brechas socio-económicas en el territorio, sin embargo, respecto a los planes de desarrollo, es importante indicar que a pesar de que están contruidos, por lo general, con base en un diagnóstico territorial, es también un elemento político que en ocasiones dista de un enfoque de política de Estado y termina convirtiéndose en la ejecución de plan de gobierno por lo que tiene un alcance de corto plazo.

La apuesta general del PBOT busca reglamentar y delimitar con precisión los usos del suelo y las zonas urbanas y rurales, y desde allí articular las agendas de desarrollo durante los años de vigencia del instrumento, lo que equivale al fomento directo del avance de los procesos de urbanización, específicamente en la cabecera municipal. El impulso a procesos de este tipo es fundamental para consolidar las diferentes instituciones públicas no solo a nivel local, sino regional, nacional y binacional.

En comparación con el conjunto de instrumentos de planeación estudiados, la Resolución 006 de 7 de agosto de 2011 (definida al interior de la comunidad indígena como Ley Interna) se plantea como una herramienta que ayuda a reforzar la estructura territorial

indígena con la intención de no obligar a estas comunidades a una dependencia con respecto a las formas de gobierno externas, provenientes del mundo no indígena y que en ciertos aspectos contrarían su visión particular sobre el territorio. Desde la visión indígena, este tipo de definición organizativa territorial parece funcionar como una manera de lograr el reconocimiento de un espacio propio en el cual sea posible expresar una visión propia de vida.

Por otro lado, es importante señalar que, la determinación de zonas de expansión urbana que pueda tener algún efecto en los territorios indígenas debe concertarse con la participación de las autoridades indígenas y las autoridades urbanas e integrarse a los instrumentos de planeación, a partir de lo cual debe exigirse su cumplimiento en la realidad.

Para el año 1990, de manera clara y concisa se tenía definida el área urbana en el PBOT, pero para el año 2015 se fueron configurando y aprobando cambios que empezaron a restarle área rural al resguardo. De una u otra forma esto ratifica que, desde los instrumentos se crean figuras jurídicas y límites territoriales que al día de hoy no son reconocidos ante el resguardo indígena.

## **Conclusiones**

Las dificultades que presenta para el manejo territorial el municipio de Ipiales desde su condición multicultural, particularmente en términos étnicos, restringirán necesariamente las posibilidades de expansión del

área urbana y puede convertirse en un motivo restrictivo para la inversión de capital. La dinámica actual en relación con el ordenamiento territorial y el ejercicio de poder tanto desde el ámbito de las autoridades indígenas como de las autoridades municipales tenderá a mantenerse en constante tensión. Es posible concluir en ese contexto, que en el municipio de Ipiales, por un lado, está la necesidad de crecimiento urbano que ha tenido y tiene la cabecera, proceso que se viene presentando sobre las áreas históricamente indígenas y por otro, está la pervivencia de una comunidad no indígena cuya base es la tierra.

Acorde con lo anterior, también es posible concluir que la delimitación del Resguardo ha tenido repercusiones prácticas sobre la organización del territorio del municipio de Ipiales, el cual adquiere bajo la figura de PBOT y Resguardo una condición particular a modo de un territorio al que se le podría denominar “híbrido” en la medida en que la condición “indígena” y la “no indígena” se traslapan en su coexistencia, que por momentos se entretejen y en otros, generan una serie de conflictos derivados de visiones distintas de desarrollo así como de una concepción de la tierra diferentes, pero que a su vez permiten la emergencia de

una territorialidad que en la práctica está en constante tensión y en un juego de poder e intereses que determina lo que es hoy el territorio.

La construcción de ventajas competitivas en una ciudad con la condición de frontera, y más aún en el caso de Ipiales que conecta directamente a Colombia con el resto de Sudamérica, depende en buena medida de aumentar la capacidad instalada de sectores que incluso van más allá de la infraestructura, pues hacer del municipio una localidad interesante para la inversión en su territorio también implica el fortalecimiento de la institucionalidad de la administración pública, las diferentes agremiaciones privadas y las comunidades allí asentadas.

Se considera relevante que el resguardo indígena Colonial de Ipiales cuente con un instrumento de planeación, política y de gobierno que constituya una respuesta Integral y concertada, de las necesidades e iniciativas sentidas actuales de su pueblo, este puede verse reflejado mediante la formulación de Un Plan de Vida Indígena como instrumento de planeación construido a partir de un proceso participativo, de construcción colectiva, de autodiagnóstico y del ejercicio de elaboración de proyectos.



## Bibliografía

- Acosta, L. E. *et al.* (2011). *La chagra en la chorrera*. Bogotá, Colombia. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi.
- Alcaldía Municipal de Ipiales (s.f.), *Relación de Juntas de Acción Comunal de Ipiales*. Recuperado de: <https://ipialesnariño.micolombiadigital.gov.co/tema/directorio-institucional>
- Álvarez-Gayou Jurgenson, J. L., Camacho y López, S. M., Maldonado Muñiz, G., Trejo García, C. Á., Olguín López, A., Pérez Jiménez, M. (2014), “La investigación cualitativa”, En: *Boletín Científico Xikua. Boletín Científico de la Escuela Superior de Tlahuelilpan*, 2(3), Enero de 2014, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Hidalgo, México. DOI: <https://doi.org/10.29057/xikua.v2i3.1224>
- Cabildo Indígena de Ipiales (2001). *Resolución No. 006 de 7 de agosto de 2011*. Recuperado de: [https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/SIIC/ReglamentosInternos/ri\\_ipiales.pdf](https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/upload/SIIC/ReglamentosInternos/ri_ipiales.pdf)
- Concejo Municipal de Ipiales (2000), *Acuerdo No. 014 del 2000 (agosto 2) “Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Ipiales”*. Recuperado de: <https://sigot.igac.gov.co/es/content/pot-municipales>
- Denzin, N. K. y Lincoln, Y. (Eds.), (2008), *Strategiess of qualitative inquiry*. Los Ángeles, Estados Unidos: SAGE Publications.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV*. Anexo Población ajustada por cobertura. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/informacion-tecnica>.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2016), *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*, Colombia, 2016. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Lineamientos%20Enfoque%20Diferencial%20%20C3%89TNICO%20VPublicable%20FINAL%20260216.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación - DNP y Universidad de Nueva York - NYU (s.f.). *Atlas de expansión urbana-Resguardo Indígena Colonial de Ipiales*. Recuperado de: <http://www.atlasexpansionurbanacolombia.org/>
- Garnier, L. (2000), *Función de coordinación de planes y políticas*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas Serie Cuadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Ilpes.
- Guerrero, J. (2008), “Situación territorial del pueblo de los Pastos de Nariño”. En: J. Houghton (Ed.), (2008), *La tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá D.C., Colombia.

- Henríquez, Alfonso (2013). "Participación indígena: Desarrollo y Alcances en torno a la participación Ambiental", en: *Revista Ius et Praxis*, 19(2), 2013, 251-300. Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Talca, Chile.
- Parra, E. (2001). La trocha ciudadana. En: Consejo Nacional de Planeación - CNP, (2001), *Diez años de planeación al derecho. Memorias del VI Congreso Nacional de Planeación 2001*, Conferencia en el marco del VI Congreso Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- Sacavino, S. y Candau, V. (2015). Multiculturalismo, interculturalidad y educación. Ediciones Desde Abajo.
- Ibáñez, A. y Aguirre, N. (2013), *Buen vivir y vivir bien. Una utopía en proceso de construcción*. Ediciones Desde Abajo.
- Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Chile: Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Viloria De la Hoz, Joaquín (2007), *Economía del departamento de Nariño. Ruralidad y aislamiento geográfico*, Documentos de trabajo sobre economía regional No. 87. Bogotá, Colombia: Banco de La República, Centro de Estudios Económicos Regionales - CEER.