LA GESTIÓN DEL TERRITORIO PARA USOS AGROPECUARIOS (GESTUA):

enfoque desde la perspectiva constitucional

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

El campo es de todos
Minagricultura

Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Andrés Rafael Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Javier Pérez Burgos
Viceministro de Desarrollo Rural

Marcela Urueña Gómez
Viceministra de Asuntos Agropecuarios

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Felipe Fonseca Fino
Director general

Mercedes Vásquez de Gómez
Secretaria general

Dora Inés Rey Martínez
Directora técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

Daniel Alberto Aguilar Corrales
Director técnico de Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras

Daniel Mauricio Rozo Garzón
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Luz Marina Arévalo Sánchez
Gloria Cecilia Chaves Almanza
Emiro José Díaz Leal
Sandra Milena Ruano Reyes
Johana Trujillo Moya
Asesores

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez
Editores

Zoraida Guevara
Líder técnica

Jorge Ramírez Hernández
Autor

Sandra Marcela Sepúlveda Ortega
Corrección de estilo

Angélica Borrás Santos
Diseño y diagramación

Banco de imágenes de la UPRA
Fotografías

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: Ramírez, J. (2016). *La gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua): enfoque desde la perspectiva constitucional.* Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2016.

© UPRA, 2018

El campo es de todos | Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22
Torre C, piso 3
Edificio Palma Real
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820
(571) 245 7307
direccion@upra.gov.co
upra.gov.co

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

CONTENIDO

CONTENIDO 4

LA GESTIÓN DEL TERRITORIO PARA USOS AGROPECUARIOS (GESTUA): ENFOQUE DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL 5

Claridad conceptual y normativa sobre OT, planificación territorial y planificación territorial rural agropecuaria 8

Fundamentos constitucionales de una política de gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua) 10

Bibliografía 25

LA GESTIÓN DEL TERRITORIO PARA USOS AGROPECUARIOS (GESTUA): ENFOQUE DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

Los elementos que a continuación se desarrollan tienen como fundamento las competencias otorgadas a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) por los artículos 5[1] del Decreto Ley 4145 de 2011 y 6[2] de la Ley 1551 de 2012, que permiten poner en consideración de los diferentes actores asociados al ordenamiento territorial (OT) una serie de aspectos y actividades que permiten explicitar la importancia de la ruralidad y la ruralidad agropecuaria en los procesos asociados a la formulación, adopción e implementación de los procesos de planificación territorial, gestión del suelo y financiación del desarrollo.

La política de gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua), entendida como un «conjunto de estrategias, instrumentos y acciones planificadas, tanto sectoriales como territoriales y de gestión intersectorial, orientadas a lograr usos agropecuarios eficientes tanto en el territorio continental como marítimo-costero» (Massiris, 2015), surge como una necesidad que, desde la perspectiva normativa e institucional, se concreta en el 2011, a propósito de la creación de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), norma (en su artículo 1[3]) que, junto con el artículo 6[4] de la Ley 1551 de 2012, permite poner en consideración de las entidades territoriales (ET) criterios que, para el caso del presente documento, tiene como objetivo determinar y precisar una serie de

[1] «Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios ejercerá las siguientes funciones generales: […] 3. Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas [par]a ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de ordenamiento territorial».

[2] «Artículo 6. El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 quedará así: […] Artículo 3. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: […] 9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los planes de ordenamiento territorial serán presentados para revisión ante el Concejo municipal o distrital cada 12 años».

[3] «Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios ejercerá las siguientes funciones generales: […] 3. Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas [par]a ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de ordenamiento territorial».

[4] «Artículo 6. El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 quedará así: […] Artículo 3. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: […] 9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los planes de ordenamiento territorial serán presentados para revisión ante el Concejo municipal o distrital cada 12 años».

aspectos y actividades que se considera necesario señalar con el fin de fortalecer la gestión del territorio rural agropecuario.

Dicha norma es explícita en reconocer que:

- Cualquier política de desarrollo rural impone el fortalecimiento institucional del sector agropecuario y de desarrollo rural.
- Existe una debilidad en el proceso de planificación del uso del suelo rural y riego para actividades agropecuarias y de desarrollo rural, entre otras razones, por carecer de los instrumentos técnicos que le permitan definir políticas y estrategias con base en información debidamente procesada.
- Por ello, resultó estratégico prever desde la perspectiva institucional la creación de una unidad que «[...] mejore el proceso de planificación del suelo rural y riego para actividades agropecuarias y de desarrollo rural, mejorando así la prestación del servicio público en estas áreas en beneficio de una mayor rentabilidad social. Con ello se logrará mayor eficiencia y coherencia con la gestión del sector agropecuario [...]»[5].

Es así que, a la fecha, la UPRA tiene por objeto[6] orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, pudiendo, en ejercicio de esa función, planificar y producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre:

- El ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural.
- El uso eficiente del suelo para fines agropecuarios.
- La adecuación de tierras.
- El mercado de tierras rurales.
- El seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

De las anteriores competencias, se excluyen los territorios pertenecientes a grupos étnicos especialmente protegidos, a menos que en ejercicio de su autonomía dichas comunidades soliciten la orientación de la entidad en dichas políticas.

Así las cosas, la UPRA fue revestida de tres funciones específicas consistentes en la:

- Planificación del uso eficiente del suelo rural; la definición de los criterios y creación de los instrumentos requeridos para el efecto, previendo el respectivo panorama de riesgos y una mayor competitividad de la producción agropecuaria en los mercados internos y externos.
- Planificación de los procesos de adecuación de tierras con fines agropecuarios, mediante la definición de los criterios y la creación de los instrumentos requeridos para el efecto.
- Definición de los criterios y el diseño de los instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de

[5] Decreto Nacional 4145 de 2011. «Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones».
[6] Tomado del Decreto Nacional 4145 de 2011.

políticas para ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de ordenamiento territorial.

Esta última función fue reforzada en 2012, cuando el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales en el momento de dictar las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (Ley 1551 de 2012), señala, entre las funciones de los municipios, la formulación y adopción de los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, lo que se hace relevante en la discusión rural cuando señala que esa actividad municipal impone tener en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural.

El anterior contexto normativo-competencial ha generado a la fecha, entre muchos otros esfuerzos institucionales, la expedición de documentos como «Bases para la formulación de política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua), que surge como eje central y orientador en el momento de concretar la política pública en la materia.

De igual manera, existen y deben resaltarse importantes esfuerzos de descripción y análisis normativo que:

- Dan soporte a las funciones que hoy despliegan los actores públicos en asuntos asociados a la Gestua, desde lo sectorial (por ejemplo, el Ministerio de Agricultura) o de lo territorial (por ejemplo, la UPRA, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas).
- Permiten identificar aspectos disímiles, pero relevantes, de la discusión de la gestión del territorio como: a) conflictos: urbano-rural; ambiental-rural; minero-rural, etc.; b) problemáticas: fragmentación de la tierra, pérdida constante de valor y baja tecnificación, etc.; c) aspectos institucionales que recrudecen, brindan alternativas o sencillamente no aportan en el manejo adecuado y la reducción de los conflictos y las problemáticas, etc.
- Detallan de forma muy completa los diferentes marcos jurídicos y las estructuras institucionales que permean o cruzan transversalmente la discusión rural agropecuaria, haciendo énfasis en asuntos asociados con el territorio: el marco jurídico e institucionalidad nacional en materia de ordenamiento territorial, ordenación ambiental del territorio, gestión del riesgo, minería, hidrocarburos, infraestructura, etc.

Dicho análisis no solo es de necesaria consulta, sino que genera líneas de acción, de modificación, ajuste o claridad normativas para una eficiente gestión del territorio para usos agropecuarios.

Ahora bien, en la búsqueda de generación de lineamientos eficientes y adecuados en materia de planificación rural agropecuaria, resulta estratégico, además, de las descripciones y análisis normativos producidos a la fecha, explicitar un hecho que parece de dominio común, genéricamente aceptado y unívoco en su comprensión y que no necesariamente es así, que consiste en la claridad sobre la definición normativa o conceptual del ordenamiento territorial (OT) en Colombia y su relación con la planificación territorial y la planificación

territorial rural agropecuaria (y productiva), como paso previo del presente análisis normativo consistente en determinar los fundamentos constitucionales de la Gestua, en general, y la planificación territorial rural agropecuaria y productiva, en particular, como elemento de soporte adicional a las revisiones jurídicas realizadas hasta la fecha.

Claridad conceptual y normativa sobre OT, planificación territorial y planificación territorial rural agropecuaria

En Colombia, hasta 2011, el concepto de ordenamiento territorial ha estado ligado a lo municipal, en la medida que la norma que lo define para el país; la Ley 388 de 1997[7] expresa que:

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

El anterior concepto contemplado en la norma solo tiene total entendimiento en la medida que no se separe de su objeto que, de conformidad con la ley citada, es el…

> Complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: […] 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. […] 2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital. […] 3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos. […] El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Esta visión, aunque en el marco de la Ley 388 de 1997, absolutamente ligada a lo municipal, se corresponde con conceptos universalmente aceptados y hoy vigentes como el que se concreta en la Carta Europea del Ordenamiento del Territorio (1983), en la que se señala que es la…

> Expresión espacial de la políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, siendo a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

O en desarrollos desde la literatura (DNP-DDTS-SOTDT, 2007; tomado de Massiris, 1999, retomado en 2010), en la que se concibe así:

> Como una política de Estado y proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental.

[7] La Ley 9 de 1989, «por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones», antecedente de la Ley 388 de 1997, no define el concepto.

Es solo hasta en 2011 que el OT normativamente adquiere una perspectiva supramunicipal en el país, a propósito de la expedición de la Ley 1454 de 2011, «por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones», que define y le da finalidad al ordenamiento territorial (no derogando, sino complementando la definición de la ley 388) así:

> Instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. […] La finalidad 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, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

De las transcripciones realizadas que determinan con claridad a qué hace referencia el OT en Colombia y como este no solo tiene una incidencia municipal desde la perspectiva jurídica, como aún se cree en muchos escenarios, sino que desde lo normativo también permite hablar de la supramunicipalidad, subyace otro asunto igualmente estratégico, verificar cómo, en Colombia, normativamente, la planificación territorial es:

- Una dimensión del OT, que desde esa perspectiva está integrada, además de por la planificación territorial, por la gestión (que integra la financiación) territorial.
- Que la planificación territorial es la concreción de las políticas sociales y económicas con perspectiva espacial, esto es, que la discusión territorial se torna como un elemento esencial y diferenciador entre la planificación territorial aquí descrita y la histórica planificación o planeación del desarrollo desde la perspectiva sectorial sin perspectiva territorial.

A partir de haberse definido la planificación territorial, la Ley 388 de 1997 caracteriza cómo se dimensiona dicha planificación en el ámbito rural.

La referida caracterización se realiza en el marco de los planes de ordenamiento territorial (instrumentos fundamentales en materia de planificación territorial municipal en Colombia) en el que se expresa que el…

> Componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos: […] 1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas. […] 2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera. […] 3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios

> públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos. […] 4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente. […] 5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social. […] 6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación. […] 7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

El anterior contenido normativo, independiente de la valoración de sus contenidos, permite señalar la existencia de una concepción normativa a la que apunta en la legislación vigente el ordenamiento territorial rural y donde, si bien es tímido en indicar en qué consiste, señala cómo las políticas rurales tienen entre sus objetivos el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, pese a que inmediatamente señale lo mismo en materia de zonas agropecuarias y mineras.

Fundamentos constitucionales de una política de gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua)

Con el fin de generar una discusión sobre la ruralidad para usos agropecuarios (productivos) en el contexto del ordenamiento territorial, resulta relevante su análisis desde la perspectiva constitucional para dar soporte a la gestión del territorio para usos agropecuarios y su relevancia e importancia estratégica para el desarrollo humano con enfoque territorial (OT).

En el trabajo de la UPRA (2013), además de realizarse descripciones exhaustivas y detalladas de los contenidos legislativos y reglamentarios, se hizo un análisis circunscrito estrictamente al artículo 65 constitucional que expresa cómo la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, por lo cual debe otorgar prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras que contribuyan a ese fin, y promover además la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad; según se evidencia en dicho análisis y en la redacción de la propia norma, es un elemento orientador de la necesaria previsión y debida incorporación en los instrumentos de ordenamiento territorial de las actividades (usos) asociadas a lo agropecuario y agroindustrial con perspectiva de mejoramiento en la productividad.

Dicho trabajo se torna relevante porque, como se expondrá en el análisis que se realiza a continuación, hoy las «Bases para la formulación de política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua) tienen un soporte constitucional que van más allá del artículo 65 superior, tal como se pasa a detallar:

> ARTÍCULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

El derecho a la vivienda digna resulta un elemento estratégico en los procesos de ordenamiento territorial (OT), al formar parte de los soportes territoriales requeridos por los ciudadanos. Este derecho, que, con diferencias en redacción y énfasis, también estaba presente en la Constitución Política previa a la de 1991, ha servido de soporte para que el Estado (nacional o subnacional) haya generado estrategias y acciones que, independientemente de su nivel de éxito, ha sido priorizado en la producción de vivienda urbana.

Sin embargo, el acceso a la vivienda rural y las características de esta son diametralmente diferentes a las de la vivienda urbana[8] y por ende, desde las «Bases para la formulación de política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua) se incorpora dentro de la categoría, forma parte de los bienes y servicios públicos rurales (junto a los servicios públicos domiciliarios, servicios sociales, adecuación de tierras, asistencia técnica, información y conocimiento agropecuario y, riesgos agropecuarios, etc.) que deben ser caracterizados y garantizados en el modelo de ocupación del territorio rural y, en ese sentido, se convierte en un eje central en el momento de estructurar, adoptar y poner ejecución la planificación territorial, porque incide directamente en el desarrollo productivo y social del territorio rural.

Y es que si el OT se concibe como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas que orientan el desarrollo del territorio económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional, y regula la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con estrategias socioeconómicas espaciales y en armonía con el ambiente (Ley 388 de 1997 y Ley 1451 de 2011), impone dimensionar y establecer los parámetros de la vivienda rural, de cara a fortalecer los usos agropecuarios.

> ARTÍCULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. […] Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que

[8] Las viviendas, en lo urbano, responden a un fenómeno como el de aglomeración y en contextos como el latinoamericano, de densidad y compacidad; por ese solo hecho las hace diferentes de las viviendas en la ruralidad, especialmente en la ruralidad agropecuaria, donde ellas tienen más sentido en tanto formen parte de una parcela que permita el desarrollo de actividades agropecuarias.

determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

La función social de la propiedad genera un conjunto de derechos y deberes, que en materia de OT ha tenido sus principales desarrollos en el ámbito urbano, pero que en materia de ruralidad impone definir y delimitar de forma concreta en qué consiste el OT agropecuario, para, a partir de ello, poder definir de forma detallada cómo se concreta la función social de la propiedad rural y rural agropecuaria.

Así, las *Bases para la formulación de política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios* (Gestua) expresan cómo el OT agropecuario busca territorializar los instrumentos sectoriales agropecuarios y orientar su espacialización mediante estrategias e instrumentos de gestión de la ocupación y ordenamiento de los usos agropecuarios de las tierras rurales, lo que en la práctica es el establecimiento es la imposición de deberes al ejercicio del derecho a la propiedad rural, que se traduce una ocupación y uso ordenado del territorio rural agropecuario, guiado por los siguientes criterios:

a. El enfoque territorial en la definición de las acciones e instrumentos, lo cual requiere una planificación y gestión diferenciadas, a partir del reconocimiento de las particularidades del territorio rural agropecuario en cuanto a las problemáticas y oportunidades de desarrollo.

b. El cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, así como la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados de las acciones realizadas.

c. La sostenibilidad ambiental, económica y social de los sistemas productivos agropecuarios que se propongan o implementen.

d. La gestión del Estado y del sector privado en favor del interés público, expresado en inversiones y en bienes y servicios públicos rurales que sirvan a todos los habitantes y contribuyan a una ruralidad competitiva.

e. La promoción de la participación social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones del ordenamiento territorial agropecuario a partir del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el aprovechamiento de los distintos mecanismos de participación social existentes.

f. El estímulo a la generación o activación de capacidades agropecuarias endógenas para transformar el sistema socioeconómico agropecuario, fortalecer sus instituciones y organizaciones sociales y formar redes territoriales, basadas en la solidaridad y la cooperación.

g. La gestión transparente de los recursos destinados al ordenamiento y desarrollo territorial agropecuario.

h. La conformación y manejo de un sistema de gestión de información y conocimiento agropecuario que incorpore el saber de las comunidades locales y proporcione a los actores información y conocimientos relevantes que permitan realizar buenas prácticas agropecuarias.

i. La fundamentación técnico-científica y visión prospectiva del ordenamiento rural agropecuario que implica el estudio del sistema territorial para comprenderlo y establecer los factores transformadores potencialidades y problemas, así como consensuar socialmente un escenario de desarrollo territorial rural agropecuario futuro y prever y decidir, desde el presente, las acciones que conducirán a un tipo de desarrollo deseable y posible.

Los criterios señalados en precedencia tienen por objetivo concretar el ordenamiento territorial agropecuario, cuyas finalidades son:

- Orientar la planificación y gestión territorial del desarrollo agropecuario mediante acciones que contribuyan al uso eficiente del territorio rural, así como a la cohesión económica, social y territorial, a la sostenibilidad integral de la producción agropecuaria y a la seguridad territorial rural.
- Potenciar la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias, con equidad e inclusión social, garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y contribuir a la solución de la problemática asociada a la propiedad de la tierra rural y a las condiciones de pobreza que afectan al territorio rural.

Lo anterior permite indicar cómo es, en el marco del artículo 58 constitucional, que se viabiliza y legitima la posibilidad de generar reglamentaciones que regulen e impongas limitaciones, al alguna vez derecho absoluto de propiedad y en tal sentido concretar un régimen de derechos y deberes que permita el establecimiento de una política y de unos estándares en materia de OT rural que, con el objetivo de la consolidación o fortalecimiento de la ruralidad para usos agropecuarios, se hagan oponibles a los propietarios de la tierra o en todo caso a todos los que realizan actividades en dichos territorios.

Es así que se debe señalar cómo, además de los deberes del Estado para promover y fomentar el fortalecimiento de las actividades agropecuarias, surge, en virtud de la función social de la propiedad, la posibilidad de establecer estándares rurales que si bien hoy existen en las normas (UAF, límites a la densificación de suelos rurales agropecuarios, regímenes de usos agropecuarios, prohibiciones genéricas de suburbanización en tierras con determinadas calidades agrológicas), no necesariamente son óptimos, o simplemente no han sido implementados debidamente por las autoridades en un contexto de equilibrio territorial donde las actividades rurales agropecuarias y, por ende, los suelos donde se desarrollan requieren esa especial imposición de deberes ciudadanos que permitan evitar la transformación gradual de las actividades agropecuarias hacia otras, como efectivamente sucede en la actualidad, máxime cuando el control que genéricamente se denomina urbano, pero que también implica el seguimiento por parte de las autoridades municipales, al respecto de las imposiciones de estándares rurales (no solo los urbanos), es algo inoperante e incluso no necesariamente reconocido de esa manera por parte de las autoridades.

> ARTÍCULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Tal como se evidencia el artículo 64, impone dos garantías (derechos ciudadanos y deberes del Estado):

- El deber del Estado de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra (independientemente de la modalidad) a los trabajadores agrarios o campesinos.
- El deber de garantizar a los trabajadores agrarios y a los campesinos —esto es, a los ciudadanos que viven y habitan— la ruralidad los servicios necesarios para su desarrollo.

Y es el OT estricto y, por ende, la planificación rural agropecuaria la que puede concretar de manera real y autónoma la segunda de las garantías contenidas en el artículo 64, en tanto el acceso a los servicios públicos —vivienda, vías, infraestructuras de servicios públicos adecuados, localización de equipamientos y dotaciones urbanas accesibles y adecuadas, servicios de movilidad— son precisamente la dimensión espacial o territorial de este derecho en materia de OT agropecuario, lo que impone definir un modelo de ocupación y uso del territorio donde se realicen este tipo de actividades. Ese modelo de ocupación, de conformidad con las *Bases para la formulación de política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios* (Gestua), implica:

- Una estructura territorial agropecuaria.
- La funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales.
- La integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario.

Estos tres elementos precedentes estructuran el territorio rural y definen la organización espacial y cohesión del mismo.

La ordenación de la ocupación del territorio rural agropecuario, en el marco de los planes de ordenamiento territorial, se realiza mediante planes, programas o proyectos de desarrollo agropecuario focalizados, con enfoque territorial, los cuales orientan inversiones públicas y privadas en materia de la ocupación del territorio.

Lo anterior, a fin de mejorar las condiciones de la ocupación en términos de equidad social, eficiencia funcional y equilibrio territorial, de modo que se propicie la eficiencia de la producción agropecuaria y la competitividad sistémica y territorial, en el marco de la conservación de los bienes naturales comunes y la cohesión social y económica del territorio en los siguientes componentes:

- Estructura territorial agropecuaria.
- Funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales.
- Integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario.

La progresividad de esta garantía (derecho, ciudadano), deber del Estado, desde el OT, impone dar inicio a los procesos de alistamiento y formulación de directrices y normas que concreten el territorio el modelo de ocupación que se formule.

Para finalizar, frente a la primera garantía, derecho ciudadano, deber del Estado, consistente en el acceso gradual a la propiedad el OT, en general, y la planificación rural agropecuaria, en particular, tiene una incidencia en ello, aunque no puede resolver por sí sola el problema de acceso a la propiedad rural, pero si a partir del modelo de ocupación, los estándares planificatorios, procesos de gestión del suelo adecuados y el uso de instrumentos de financiación para la ruralidad, puede contribuir en la consolidación progresiva de ese derecho, actuaciones que deben articularse a los esfuerzos sectoriales que a partir de subsidios, prestamos, financiamiento de proyectos productivos, etc., busca consolidar la propiedad rural o las actividades agropecuarias productivas.

> ARTÍCULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. […] De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

En el marco del trabajo de la UPRA (2013), al realizar el análisis constitucional del artículo 65, se evidencia que la producción alimentaria tiene una especial protección del Estado en las siguientes dimensiones:

- El desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.
- La construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

En ese trabajo, se indica de manera detallada el porqué de dicho artículo, sus alcances y efectos de los mandatos que incorpora; se debe resaltar, a manera de resumen o conclusión muy sintética, que ese contenido de protección y promoción en la producción de alimentos tiene que ver con conceptos superiores y esenciales del Estado:

- La seguridad alimentaria.
- El desarrollo integral delos ciudadanos de la ruralidad (sector).

Por lo anterior, solo resta indicar cómo esta preeminencia del artículo 65 impone una agenda clara y directa en materia de OT rural agropecuaria en sus dimensiones de planificación, gestión y financiación, ya que es desde el ordenamiento territorial que:

- Se definen los suelos rurales y de los suelos rurales agropecuarios.
- Se asignan los usos asociados o no a lo agropecuario.
- Se establecen los estándares en materia de intensidad de usos y densidad habitacional (que se tornan estratégicos para evitar la transformación de los territorios rurales agropecuarios en otro tipo de suelos).

- Se establecen los estándares en materia de dotaciones, servicios públicos, espacio público, vías y sistemas de transporte, etc.
- se realiza un estricto control que evite la transformación del campo agropecuario.

A partir de lo señalado en el artículo 65, estos aspectos se convierten en un deber del Estado (bien sea el sector nacional o los sectores subnacionales) en el momento de la toma de decisiones y la ejecución de sus actuaciones.

En desarrollo de este artículo y de conformidad con las *Bases para la formulación de política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios* (Gestua):

- La protección del Estado se realiza dando prioridad a los desarrollos integrales de las actividades productoras de alimentos (agrícola, pecuaria, pesquera, forestal y agroindustriales), a la construcción de obras de infraestructura y adecuación de tierras, lo que implica que las decisiones en materia de OT deban incentivar gradualmente un modelo de reconversión productiva y fomentar la producción agropecuaria para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria del país, mejorando las relaciones sociales de producción, disminuyendo las brechas entre las regiones, el campo y la ciudad, y fomentando la descentralización y la autonomía de los territorios.
- El Estado debe promover la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos.

> ARTÍCULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

El artículo 66 impone como un deber a cargo del Estado conceder acceso al crédito en condiciones especiales a los trabajos agropecuarios, y otorgar apoyo y protección especial al desarrollo de las actividades agropecuarias; en un marco de definición integral de procesos asociados al OT, se convierten en una condición de apoyo básico a la promoción de las actividades agropecuarias que desde el OT se deben afianzar y convertir en una práctica concreta.

Así, el artículo 66 de la CP permite evidenciar cómo se hace estratégico y urgente que los programas de crédito rural se articulen con las decisiones de ordenamiento territorial y permitan focalizar y espacializar dichos programas de crédito con las necesidades, prioridades, o especificaciones que se definen en las diferentes zonas o áreas del territorio colombiano.

En efecto, en la medida que el OT rural agropecuario se realice técnicamente y en el que su régimen de usos (actividades) e intensidades estén acordes con criterios que necesariamente debe incorporar como aptitud del suelo para cadenas productivas, discusión territorial integral y, por ende, supramunicipal (cuando corresponda), podrán orientar los créditos a la ruralidad (en cuanto al objeto del crédito y su cuantía) para que aporten y beneficien realmente a quienes lo solicitan. Dicho de otra manera, los esfuerzos sectoriales en materia de créditos y las normas que regulan los mercados financieros que los otorgan deben incorporar

el OT como uno de los criterios para definir su objeto específico, su valor y las condiciones de amortización y pago.

El artículo 66 también debe convertirse en fundamento para hacer más coherente las políticas sectoriales de subsidios a la ruralidad, incluido el de acceso a la vivienda o el mejoramiento de ella, en la medida que un proyecto productivo rural y su eficiencia y sostenibilidad pasa en gran medida por el acceso a la vivienda.

> ARTÍCULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

El espacio público se entiende como aquellas áreas que, junto a las vías y los equipamientos o dotaciones, tienen la vocación de servir de soportes territoriales para el adecuado residir, habitar y desarrollar las actividades de los ciudadanos en el territorio, hecho que no puede ser solo previsto, definido y objeto de concreción en el suelo urbano, sino en los suelos rurales.

El espacio público, entendido como los parques, andenes, plazas y en general, aquellas áreas que tienen vocación de espacios para la movilidad, la recreación y el disfrute gratuito de los habitantes de territorio en condiciones de equidad y en tal sentido, como un elemento fundamental contra los procesos de segregación socioespacial de los diversos habitantes en el territorio, impone ser revisado en la discusión rural, en la medida que desde los procesos de ordenamiento territorial, una planificación y gestión que busque su producción en este tipo o clasificación de suelo, es prácticamente inexistente, pese a ser tan necesario e integrador, como en los suelos urbanos.

Desde el ordenamiento territorial, el Estado no solo puede, sino está llamado a velar por su protección, identificando y delimitando estos espacios en la cartografía del POT y en el inventario que se constituya con la información física, jurídica y espacial de los mismos.

> ARTÍCULO 311. Al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Este artículo impone a los municipios (y distritos) en el marco del concepto descentralización territorial:

- La prestación de los servicios públicos.
- La generación de infraestructura.
- El ordenar el desarrollo de su territorio, y otras.

Esos contenidos constitucionales permiten en la práctica adentrarse en un asunto de mucha pugnacidad en el país y es lo que se entiende por autonomía municipal (y distrital) en los asuntos aquí señalados, frente a lo que se debe considerar:

Si bien, a los municipios y distritos les corresponde realizar las actividades citadas, es un hecho evidente que los propios municipios reclaman justamente el deber de corresponsabilidad de otras entidades supramunicipales o el propio Gobierno nacional en la prestación de los servicios públicos o la generación de infraestructura, en cuanto recursos, pero también en cuanto apoyo o asistencia técnica, lo que es necesario por la precariedad, en materia de recursos, de los municipios del país, por esa razón, la dificultad de contar con equipos técnicos que sean garantía de un buen desarrollo de esas actividades (o de su seguimiento, si esas dos actividades se tercerizan).

Ahora bien, el anterior reclamo histórico que incluso desde el campo jurídico no genera objeción cuando los departamentos o la nación deciden apoyar en esos primeros dos ítems, y que se resuelve incluso firmando acuerdos de cooperación, entre otros, cambia cuando se habla del ordenamiento del territorio.

En efecto, en materia de OT, los municipios tienen la competencia; sin embargo, en el artículo 311 transcrito, no se indica que esa competencia sea exclusiva de los municipios (se reitera que se habla del artículo 311 y no del 313, sobre el cual se hará referencia posteriormente).

Lo anterior resulta trascendente porque, de conformidad con el artículo 66 de la Constitución (y por ende, en materia de ordenamiento territorial), la autonomía dada no es independencia, asunto que resulta estratégico en el momento de articular los esfuerzos supramunicipales (departamentales, metropolitanos, regionales y nacionales) en materia de OT, frente al fortalecimiento de capacidades locales.

Hoy, en Colombia, surge una legislación que:

- En materia departamental, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) señala que los departamentos deben expedir o lineamientos de OT departamental o planes de ordenamiento departamental (por la redacción, un hecho que se convierte en un deber).
- La misma norma señala que, en caso de conformarse regiones, podrán emitir directrices en OT, lo que lleva a señalar que es un asunto facultativo,
- Mientras que para el caso de las áreas metropolitanas la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (LOAM) señala la necesidad de expedir planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT) y producir en sus planes de desarrollo metropolitano (PDM) un apartado de planificación física que, por la redacción, se considera es un imperativo cuando las áreas están conformadas debidamente.

Desarrollos legislativos que a la fecha ya empiezan a generar discordia y debates sobre si ello implica o no una reducción de la autonomía municipal en materia de OT, pero respecto de lo que se debe indicar que es el propio artículo 151 de la C. P., señaló la competencia del Congreso para definir las competencias de las entidades territoriales (incluso en materia de OT) mediante leyes orgánicas; por ello, a la fecha tenemos dos leyes de este tipo que asignan

competencias en la materia, que bajo ningún efecto pueden considerarse atentatorias a los municipios (podría ser llegar a ser atentatorio su mal o deficiente uso o reglamentación).

Y lo anterior genera un hito (a la vez que es un soporte constitucional) que impone:

- A los departamentos, regiones o áreas metropolitanas, a construir sus instrumentos en materia de OT en los estrictos términos señalados por las leyes que los habilitan y garantizar su construcción con los municipios o distritos que están dentro del ámbito de ordenamiento,
- A los municipios y distritos, participar activamente en esos procesos de OT supramunicipal, y cuando tengan la posibilidad jurídica, incorporar dichos lineamientos de OT en sus propios instrumentos, o en todo caso tenerlos en cuenta en el momento de la toma de decisiones en la materia y su ejecución.

Esta claridad y posibilidad constitucional se torna estratégica ya que permite entender que las disposiciones supramunicipales (de conformidad con la LOOT y la LOAM) son lineamientos determinadores no solo para la formulación y ejecución de sus propios instrumentos de ordenamiento territorial, sino que también son elementos determinadores de la facultad municipal dada a los municipios en el artículo 313 constitucional, en materia de asignación de usos del suelo.

Esto es relevante en la discusión rural agropecuaria productiva, en la medida que tiene sentido en los ámbitos supramunicipales, máxime cuando el 84,7 % del territorio continental colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, y según la Misión para la Transformación del Campo, el 30,4 % de la población colombiana vive en zonas rurales (DNP, 2014), mientras que las actividades agropecuarias aportan en promedio 6,1 % del PIB total y genera el 16,3 % del empleo del país (DANE, 2015), se evidencia la necesidad de reenfocar las políticas públicas en materia y de OT como estrategia de mejora de los procesos productivos agropecuarios que aporten a la economía y que, desde una perspectiva de ordenamiento territorial sostenible, permita que en los territorios que se consideren estratégicos se logren revertir los procesos de excesiva urbanización.

> ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos: […] 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. […] 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

La reglamentación de los usos del suelo por parte de los municipios y distritos del país es una función autónoma que, al concretarse en los procesos de planificación territorial, requiere una necesaria mirada a las dinámicas rurales agropecuarias que no se vea siempre como residuales o subsidiarias a las urbanas, sino como un elemento tan determinador como el urbano y sometido a una propia concepción que requiere ser implementado, al no haberse puesto en ejecución de manera genérica, en los procesos de OT que se concretaron en la expedición de POT de primera generación en el país, pero se convierte en una oportunidad, a propósito de la posibilidad de revisión integral de los POT, que se deben emprender en aproximadamente en aproximadamente 870 municipios de los 1102 existentes. En línea con

este mandato constitucional, la Ley 388 de 1997 estableció que la adopción de los POT, incluida la reglamentación de los usos del suelo, estuviera a cargo de los Concejos municipales o distritales, lo que no se opone a la literalidad y análisis realizado al artículo 311 constitucional en el sentido de que entidades supramunicipales puedan emitir normas en materia de OT que si bien no regulen los usos del suelo, sí tengan la vocación de establecer las vocaciones y condiciones territoriales para su implantación.

De igual manera, se debe indicar como el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 45 de 1983, «Por medio de la cual se aprueba la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural», convirtió al país en adherente de la convención aquí citada; dicha convención…

- En su artículo 1. prevé que se consideran parte de los patrimonios culturales de la humanidad, entre otros a los conjuntos, señalando que forman parte de dicha categoría aquellos cuya unidad de integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional, desde el punto de vista de la historia, el arte o la ciencia.
- En su artículo 5, prevé que con el objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados parte en la presente convención procurará dentro de lo posible: adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general.

Colombia es un ejemplo demostrativo de cómo la cultura y, por ende, los ámbitos rurales, y especialmente los ámbitos rurales agropecuarios, pueden ser considerados paisajes culturales, siendo ello incluso objeto de reconocimiento expreso por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología (Unesco), cuando en la sesión 35 de su Comité de Patrimonio Mundial, en 2011, otorgó el reconocimiento de paisaje cultural cafetero a un área que comprende 47 municipios y 411 veredas de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca. Allí se ubican cerca de veinticuatro mil (24.000) fincas cafeteras, en las que viven alrededor de ochenta mil personas. Dicho reconocimiento se otorgó en tanto se demostró que dicho ámbito es un ejemplo de un paisaje cultural, sostenible y productivo, que se adapta a unas características geográficas y naturales que ha desarrollado una cultura y un capital social excepcionales y que, además, es un paisaje cultural productivo, resultado del esfuerzo de varias generaciones de familias campesinas que, por más de cien años, han acumulado saberes para adaptar en sus pequeñas parcelas el cultivo en este caso del café (Ministerio de Cultura y Federación Colombiana de Cafeteros, 2014).

En el país, la Ley 1185 de 2008, «por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, y se dictan otras disposiciones», establece en el artículo 1 (que modifica el artículo 4 de la Ley 397 de 1997) que «el patrimonio cultural de la nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como […] el paisaje cultural, […] entre otros, […] a los que se les atribuye especial interés histórico,

artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico..

El Decreto Nacional 2811 de 1974, «por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente», establece, en el artículo 302 (que forma parte del libro segundo: de la propiedad, uso e influencia ambiental de los recursos naturales renovables, parte V: de los recursos del paisaje y su protección), el derecho de disfrute de los paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual, determina todos aquellos que merezcan protección y establece en el artículo 303, las acciones por parte de la administración para dicha preservación: a. determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras; b. prohibir la tala o la siembra o la alteración de la configuración de lugares de paisaje que merezca protección; c. fijar límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica, etc.; se señala, además, en el artículo 1 (principios generales) de la Ley 99 de 1993 que el paisaje, por ser patrimonio común, deberá ser protegido.

Las anteriores referencias normativas desarrollan el precepto constitucional de defensa del patrimonio cultural e impone incluso, por vía de la Ley 45 de 1983, la de adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general, tal como se evidencia de lo señalado en el numeral 2.2 del artículo 12 de la Ley 388, cuando expresa como un deber de las administraciones, en el momento de definir el componente general de los POT, el señalar las áreas de reserva y medidas para la protección de los paisajes, incluidos los paisajes rurales, necesidad y lineamiento que debe ser de estricta sujeción por parte de las administraciones municipales, en el marco de sus procesos de OT.

> ARTÍCULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Este artículo, si bien no refiere a la dimensión de planificación territorial, sino a la de financiación del desarrollo urbano, se torna estratégico en el momento de concebir, estructurar y ejecutar procesos de OT en la medida que:

- Al ser de autonomía municipal, los gravámenes sobre la propiedad inmueble implican la necesaria asistencia técnica del orden nacional o departamental para generar verdaderos procesos de implementación de esta fuente de financiación en los municipios que históricamente no han podido usarla eficientemente,
- La deficiencia en su uso se da por aspectos como deficientes catastros y los desmesurados costos para su levantamiento o actualización, en lo referente incluso a gravámenes clásicos como el predial, o la imposibilidad de usar todos aquellos que previstos desde 1989 o 1997 a partir de la expedición de las leyes 9 y 388, respectivamente, por desconocimiento o capacidad técnica, lo que se recrudece en los procesos de OT rural, donde el tema es inexplorado, sobre todo en aspectos de

búsqueda de fuentes para promocionar el ordenamiento y desarrollo territorial agropecuario.

> ARTÍCULO 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos, en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones: 1. participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas. 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos. 3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión. 4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. 5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine

El OT se impone como un proceso participativo desde su perspectiva constitucional, y se convierte además en un mandato de la Ley 388 de 1997. Los procesos de OT, por tanto, concretan la participación ciudadana (organizada y no organizada), no solo con eficientes y eficaces procesos de publicidad que inciten la participación, sino con verdaderos procesos de participación informada respecto a los asuntos que se debaten, con presencia en los territorios y en jornadas u horarios que permitan universalizar en suma el proceso.

Los anteriores aspectos en materia de OT rural agropecuario implican un conocimiento sobre el territorio que se ordena, lo que se ordena y para qué se ordena; en ese sentido, las «Bases para la formulación de política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua) lo señala como un punto de entrada la búsqueda del desarrollo rural con enfoque territorial (DRET) que alimenta las bases conceptuales de la nueva ruralidad y la retroalimenta a al prever el enfoque territorial.

Este enfoque transfiere al desarrollo rural las cualidades y características del territorio en cuanto realidad compleja, diversa, multiescalar y multidimensional; es un proceso integral que abarca las dimensiones económica, social, ambiental, cultural, política y administrativa. En tal sentido, se hace estratégica la participación en la planificación y la gestión del territorio para definir ese modelo espacial y normativo como elemento necesario para que, junto con el trabajo técnico, se diseñen con el objetivo de promover que sus habitantes tengan una vida digna, que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos, que el atender esa validación ciudadana pueden concretarse de forma más eficiente.

> ARTÍCULO 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará

la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Este artículo constitucional es fundamento de las actuales competencias que se pueden otorgar por los municipios y distritos del país a las áreas metropolitanas y que hoy se concretan en la actual LOAM (Ley 1454 de 2011), donde se evidencia que la discusión rural y los lineamientos en materia de OT agropecuario son con claridad hechos metropolitanos, que deben incorporarse como parte del capítulo de directrices físicas de los planes de desarrollo metropolitano e igualmente surgen como aquellos asuntos que deben definirse y ejecutarse a partir de la expedición de los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT).

La Ley 388 de 1997 señala que se constituyen en determinantes de superior jerarquía «las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos».

ARTÍCULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía, con el fin de conseguir, en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El artículo 334 constitucional, desde la perspectiva del OT agropecuario y productivo, impone que se estructuren y pongan en ejecución políticas que busquen la equidad como centro del desarrollo y el ordenamiento territorial del campo y, por ende, reducir las enormes desigualdades entre los habitantes urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre los propios habitantes rurales y entre las distintas regiones de Colombia.

Lo anterior implica, de conformidad con lo señalado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), tener políticas de Estado que favorezcan a los más pobres y el desarrollo progresivo de una clase media rural, dentro de un enfoque en el que los habitantes rurales sean los actores básicos de su propio desarrollo, tanto humano como productivo. Asimismo, el enfoque territorial del desarrollo rural implica la formulación de políticas que reconozcan la diversidad de condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales que caracterizan nuestro mundo rural (DNP).

Desde los POT se puede contribuir con la racionalización de la economía y con el acceso efectivo de todas las personas a los bienes y servicios a cargo del Estado, cumpliendo con el

principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, el cual se puede materializar a través de los instrumentos y mecanismos de planeación y gestión que creó la Ley 388 de 1997.

Es así que, de conformidad con las «Bases para la formulación de política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua), el DRET reconoce que, en este tipo de desarrollo, los campesinos y pequeños productores juegan un papel importante como dinamizadores de la economía local, la provisión de alimentos (seguridad alimentaria) y la generación de empleo, siempre y cuando cuenten con las condiciones adecuadas. Por ello se da un papel destacado a la agricultura familiar o economía campesina, en el entendido de que la ciencia de la economía campesina solo requiere de unas condiciones de dotación de bienes y servicios públicos rurales suficientes para poder competir con los sistemas de medianos y grandes productores, pero sobre todo, para lograr un equilibrio entre el modelo de economía campesina y el agroindustrial

Y es que uno de los objetivos del DRET es lograr una mayor cohesión económica, social y territorial en el campo. La cohesión económica y territorial, respectivamente:

- Implica cierto grado de homogeneidad en los niveles de desarrollo económico, de modo que las diferencias de bienestar entre grupos sociales pueden ser política y socialmente aceptables para los ciudadanos.
- Se refiere a la integración intra e interterritorial. La falta de cohesión territorial se expresa en la existencia de desequilibrios regionales y locales en cuanto al nivel de desarrollo alcanzado, aspecto que se hace visible en las brechas existentes entre el desarrollo urbano y rural, en las desigualdades sociales y económicas que se presentan en el interior de los territorios rurales o en la desintegración espacial-funcional de los territorios.

En un territorio cohesionado existen complementariedades entre los territorios urbano y rural, materializadas en un continuo urbano-rural, así como la existencia de redes urbanas que cumplen funciones rurales y espacios locales y regionales donde es irrelevante la distinción urbano-rural, mientras que en un territorio desintegrado social y territorialmente, es impensable encontrar las condiciones estructurales para una economía eficiente, competitiva y socialmente incluyente; por ello, el desarrollo rural con enfoque territorial realiza esfuerzos por lograr la integración intra e interterritorial y la inclusión de los pobladores rurales en las dinámicas de la economía rural.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política. 1991.

Decreto 2811 de 1974. «Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente». Diario Oficial 34243, del 18 de diciembre de 1974.

Decreto Ley 4145 de 2011. «Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 48242, del 3 de noviembre de 2011.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2015). Cuentas trimestrales. Colombia: producto interno bruto (PIB), cuarto trimestre de 2014. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá: DNP.

Ley 9 de 1989. «Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 38650.

Ley 99 de 1993. «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 41146, del 22 de diciembre de 1993.

Ley 388 de 1997. « Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 43.091, del 24 de julio de 1997.

Ley 1185 de 2008. «Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 46929, del 12 de marzo de 2008.

Ley 1454 de 2011. «Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones». Diario Oficial 48115, del 29 de junio de 2011.

Ley 1551 de 2012. «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios». Diario Oficial 48483, del 6 de julio de 2012.

Ley 1625 de 2013. «Por la cual se deroga la Ley Orgánica de 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas». Diario Oficial 48776, del 29 de abril de 2013.

Massiris, Á. (2015). *Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para la formulación de política pública*. Bogotá: UPRA.

Ministerio de Cultura y Federación Nacional de Cafeteros. (2014). Guía para la incorporación del paisaje cultural cafetero en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT). Bogotá: Mincultura. Recuperado de <http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/guia-pot.pdf>.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Diagnóstico de planes de ordenamiento territorial de primera generación*. Bogotá: Minvivienda.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2013). Disposiciones constitucionales relativas al sector agropecuario y sus relaciones con el sector minero. Informe técnico elaborado por Juan Manuel Charry Urueña.

Calle 28 nro. 13-22
Torre C, piso 3
Edificio Palma Real
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820
(571) 245 7307
direccion@upra.gov.co
upra.gov.co

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria