



LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL Y AGROPECUARIO

Planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial

Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Andrés 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
Directores temáticos

Ligia Zoraida Guevara Parada
Líder temática

Ángel Miguel Massiris Cabeza
Autor

Sandra Marcela Sepúlveda Ortega
Corrección de texto y 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: Massiris, Á. (2018). *Lineamientos para la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial rural y agropecuario en los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial*. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2017.

© UPRA, 2018

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
---------------------	---

PRIMERA SECCIÓN. MARCO DE REFERENCIA

1. LA RURALIDAD EN LA GESTIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA COLOMBIANA	12
---	----

1.1 La ruralidad metropolitana	12
1.2 La ruralidad en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas de 2013	13
1.3 La ruralidad en los planes de integrales de desarrollo y directrices de ordenamiento territorial	15
1.3.1 El caso del área metropolitana del Valle de Aburrá	16
1.3.2 El caso del área metropolitana de Bucaramanga	17
1.3.3 El caso del área metropolitana Centro-Occidente	19
1.3.4. El caso del área metropolitana de Barranquilla	20
1.4 Síntesis	21

2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA GESTIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA COLOMBIANA	22
---	----

2.1 Naturaleza y alcances del ordenamiento territorial metropolitano	22
2.2 El ordenamiento territorial como instrumento de planificación y gestión metropolitanas	23

3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL COMO HECHO METROPOLITANO	26
---	----

3.1 Definición normativa de hecho metropolitano	26
3.2 Análisis de los hechos metropolitanos adoptados entre 1995 y 2016	28
3.3 Justificación del ordenamiento territorial rural como hecho metropolitano	32

SEGUNDA SECCIÓN. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

4. ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL Y AGROPECUARIO METROPOLITANO	40
---	----

4.1 Componentes de la estrategia	40
4.2 Visión, objetivos y criterios de ordenamiento territorial rural metropolitano	42
4.2.1 Visión	43
4.2.2 Objetivos	43
4.2.3 Criterios	43
4.3. Acciones estratégicas	45

4.3.1 El uso y la ocupación adecuada del suelo rural agropecuario y la promoción de la actividad agropecuaria como ejes estructurantes del desarrollo territorial metropolitano	46
4.3.2 Consolidación del marco institucional y de los instrumentos de ordenamiento territorial metropolitano	51
4.3.3 La multifuncionalidad de los bordes rural-urbano como estrategia para garantizar mayor cohesión territorial	54
4.3.4 La información como insumo para la construcción, armonización y monitoreo del ordenamiento territorial rural	56
4.3.5 El control sobre el uso y ocupación del suelo rural como un eslabón crítico para el desarrollo territorial integral	58
4.3.6 Gobernanza territorial metropolitana, cultura metropolitana y fortalecimiento institucional	59
GLOSARIO DE TÉRMINOS	62
BIBLIOGRAFÍA	64
APÉNDICES	66
Apéndice 1. Definición de áreas de actividad en el suelo rural del área metropolitana de Barranquilla, 2013	67
Apéndice 2. Avances de ordenamiento territorial en las áreas metropolitanas entre 1985 y 2016	70
Apéndice 3. Debilidades de la gestión territorial metropolitana	75

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Áreas metropolitanas creadas legalmente en Colombia: 1980-2016	8
Cuadro 2. Acciones de ordenamiento territorial contempladas en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas de 2013	14
Cuadro 3. Hechos metropolitanos adoptados por las áreas metropolitanas entre 1995 y 2016	28
Cuadro 4. Clasificación de hechos metropolitanos	30



LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Aglomeraciones urbanas definidas por la Misión de Ciudades	33
Figura 2. Categorías de ruralidad	36
Figura 3. Componentes de estrategia de ordenamiento territorial rural metropolitana	40
Figura 4. Estrategia de ordenamiento territorial rural en el marco del ordenamiento territorial metropolitano	42

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo establecido por la Ley 1625 de 2013, las áreas metropolitanas son «entidades administrativas de derecho público formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que, para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos, requieren una administración coordinada». Desde 1980 hasta 2016, se han creado legalmente en el país seis áreas metropolitanas, como se ilustra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Áreas metropolitanas creadas legalmente en Colombia: 1980-2016

ÁREA METROPOLITANA	CREACIÓN	MUNICIPIOS INTEGRANTES	EXTENSIÓN (km²)	POBLACIÓN (2005)
Área metropolitana del Valle de Aburrá	Ordenanza 34 de 1980	Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta	1156	3.821.797
Área metropolitana de Bucaramanga	Ordenanza 20 de 1981	Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta	1479	1.322.945
Área metropolitana de Barranquilla	Ordenanza 28 de 1981	Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa	520	2.281.306
Área metropolitana de Centro-Occidente	Ordenanza 020 de 1981	Pereira, Dosquebradas y La Virginia	846	700.526
Área metropolitana de Cúcuta	Ordenanza 40 de 1991	Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, Zulia, San Cayetano y Puerto Santander	1250	804.632
Área metropolitana del Valle del Cacique Upar	Escritura 2709 de 2002	Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure y San Diego	7703	544.771

Para el cumplimiento de su objeto, la Ley 1625 de 2013 les ha asignado a las áreas metropolitanas cuatro competencias básicas:

- Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman.
- Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran.
- Ejecutar las obras de infraestructura vial y desarrollar los proyectos de interés social del área metropolitana.
- Establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus planes de ordenamiento territorial.

Tales competencias se desarrollan a través de las funciones que la Ley 1625 de 2013 les asigna a las áreas metropolitanas, entre las que se destacan:

- a) Identificar y regular los hechos metropolitanos.
- b) Formular y adoptar el plan integral de desarrollo metropolitano (PIDM) con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial, como una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los POT en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.
- c) Formular y adoptar el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (PEMOT), al que debe acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los POT.
- d) Coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social y adoptar las políticas para el desarrollo de los programas metropolitanos de vivienda.
- e) Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano.
- f) Ejecutar las obras de carácter metropolitano, de conformidad con lo establecido en el PIDM, el PEMOT y los planes y programas que lo desarrollen o complementen.
- g) Formular la política de movilidad regional, en el marco del PEMOT, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos.
- h) Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del PEMOT.
- i) Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas.

Para el cumplimiento de sus funciones, las áreas metropolitanas disponen de dos instrumentos de planificación estrechamente relacionados: el plan integral de desarrollo metropolitano y el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, para los cuales la Ley 1625 de 2013 define sus contenidos y alcances, cuyo referente común son los hechos metropolitanos y cuyas directrices constituyen determinantes de jerarquía superior para los planes de ordenamiento territorial (POT) de los municipios que integran el área, en lo pertinente a los hechos metropolitanos.

En el contexto anterior, se presentan en este documento, elementos referenciales y lineamientos conceptuales y técnicos que buscan fundamentar, propiciar y orientar la implementación de una estrategia de ordenamiento territorial rural metropolitano, a través de los instrumentos de planificación de las áreas metropolitanas legalmente conformadas en el país.

Tanto el diseño de la estrategia mencionada como las acciones estratégicas planteadas resultaron de una investigación minuciosa de la situación de la planificación y gestión de la ruralidad en las áreas metropolitanas, en cuanto a sus fortalezas y debilidades, definiciones conceptuales y normativas y aplicaciones realizadas de aspectos clave de dicha gestión, tales como los referidos a los hechos metropolitanos y a la planificación y gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial rural y agropecuario. El estudio tuvo

como soporte un convenio¹ suscrito por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) con la Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia (Asoáreas), con el fin de formular lineamientos estratégicos para orientar el ordenamiento territorial rural y agropecuario de las áreas metropolitanas desde la consideración de dicho ordenamiento como hecho metropolitano. A partir de dicho convenio, se realizaron talleres diagnósticos con cada una de las áreas y se participó en talleres organizados por Asoáreas y por la comisión de ordenamiento territorial (COT). Todo ello, complementado con la revisión de los estudios de la Misión de Ciudades, la Misión para la Transformación del Campo, la normativa de la planificación metropolitana y la experiencia de las áreas en la implementación de dicha normativa. El resultado de esta labor son los lineamientos estratégicos que se presentan en el presente documento.

El documento se ha organizado en dos secciones: en la primera se informan los resultados de los estudios realizados a manera de marco referencia, el cual permite a los actores metropolitanos tener una visión global de la experiencia de las áreas metropolitanas en materia de planificación y de consideración de la ruralidad y el ordenamiento territorial en la misma. En esta primera sección se tratan tres asuntos clave de dicha experiencia. En la segunda se dan las líneas de la estrategia de ordenamiento territorial rural y agropecuario en cuanto a sus componentes, visión, objetivos, criterios y acciones estratégicas.

¹ Convenio 228 de 2015, suscrito entre la UPRA y la Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia (Asoáreas).

PRIMERA SECCIÓN

MARCO DE REFERENCIA



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



1. LA RURALIDAD EN LA GESTIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA COLOMBIANA

La ruralidad es un término que, aunque no aparece registrado en el diccionario de la Real Academia Española, es usual en los ámbitos académico y científico para referirse a un modo particular de interrelación entre la población y su entorno natural, en el cual se construye identidad y territorialidad. La ruralidad responde, entonces, a una construcción social de territorio y territorialidades expresadas por patrones de poblamiento disperso o con agrupaciones de población de baja densidad o carentes de población estable, principalmente ligados al uso de bienes naturales comunes.

La expresión espacial de las territorialidades rurales o ruralidad varía de acuerdo con el grado de transformación o territorialización al que ha sido sometido el medio natural; en ese sentido, se generan distintos tipos de ruralidad que van desde la máxima (ruralidad dispersa) hasta la mínima (ciudades y aglomeraciones urbanas), como lo han establecido los estudios de Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizados por la Misión para la Transformación del Campo, los cuales se tratan más adelante.

En el presente acápite se conceptualiza la ruralidad metropolitana y su consideración en la planificación y ordenamiento territorial de las áreas metropolitanas, así como en el marco normativo que regula el desarrollo y ordenamiento territorial de las mismas, en especial en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013); del mismo modo, se realiza un análisis comparativo del tratamiento dado al territorio rural en los instrumentos de planificación de las áreas metropolitanas.

1.1 La ruralidad metropolitana

Los territorios metropolitanos² se caracterizan por ser altamente urbanizados, por lo cual priman en estos las dinámicas y hechos urbanos y suburbanos. No obstante, las dinámicas urbanas se desarrollan en estrecha articulación con los territorios rurales, con los que establecen fuertes vínculos y complementariedades que plantean el imperativo de examinar la territorialidad metropolitana en su integridad urbana-rural y considerar el valor de los hechos rurales en la estructuración y cohesión social y económica del territorio metropolitano.

Son muchos los procesos que ocurren en el territorio metropolitano, cuyas fuerzas motrices corresponden a fenómenos de naturaleza rural. En este sentido, se habla de fenómenos y procesos ligados a actividades agropecuarias³, así como a actividades mineras, turísticas y de conservación o protección ambiental altamente conectadas con las actividades y dinámicas urbanas.

Es claro que fenómenos como la globalización económica y los desarrollos científicos y tecnológicos que han revolucionado el mundo en los últimos 50 años han impulsado

² Se denomina *territorio metropolitano* al comprendido por el conjunto de municipalidades asociadas.

³ Incluye actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras.

procesos de cambio en las dinámicas territoriales, a las cuales no se sustraen los territorios metropolitanos. De este modo, las viejas concepciones de la relación campo-ciudad han sido revaluadas para dar lugar a conceptos como metropolización, periurbanización, suburbanización, rururbanización, continuo urbano-rural, agrópolis, agricultura urbana y urbanismo rural, los cuales manifiestan procesos y fenómenos que desafían las tradicionales maneras dicotómicas de pensar la relación rural-urbana. En este contexto, en los últimos 20 años han emergido enfoques que buscan una mejor comprensión de las dinámicas del espacio rural y su relación con los espacios urbanos, los cuales se sintetizan en la llamada nueva ruralidad (Massiris, 2015, pp. 30 y 31).

Esta nueva visión de la ruralidad valora la comprensión de las dinámicas de integración rural-urbana basadas en relaciones, sinergias y complementariedades; reconoce la pluriactividad o multifuncionalidad del medio rural asociada al potencial económico que ofrecen los atributos geográficos, históricos, culturales, paisajísticos y ecológicos del territorio; examina la integración de las zonas rurales a los mercados, en un contexto sistémico territorial, en el cual se pasa de la competitividad productiva o empresarial privada a la competitividad territorial; da una mirada diferencial a los territorios, considerando sus particularidades socioeconómicas, culturales y ecológicas, y reconoce las iniciativas locales y redes de cooperación entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, asociadas al tejido social de los territorios.

En el contexto anterior, el territorio metropolitano es el resultado de una construcción social cuya cohesión deriva de una estructura social, de una base de bienes naturales comunes, de unas instituciones y formas de organización social y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso que adquieren formas particulares en cada territorio metropolitano. De esta forma, el territorio metropolitano incorpora áreas de población dispersa y concentraciones urbanas que se explican por su relación con los bienes naturales comunes y se manifiestan en una amplia diversidad de condiciones y actividades productivas urbanas y rurales interdependientes (Massiris, 2015, p. 31).

1.2 La ruralidad en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas de 2013

Son escasas las referencias a la ruralidad presentes en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013). En todo el texto legal, solo aparecen dos referencias explícitas a lo rural: la primera, en el artículo 13, en el cual se establece la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo, como componente del plan integral de desarrollo metropolitano (literal d); la segunda, en el artículo 22, en el cual se establece el «ordenamiento del suelo rural y suburbano» como parte de contenido mínimo del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (literal e). Este último tema queda solo enunciado en el texto legal, sin que presente ningún desarrollo.

Lo anterior evidencia vacíos de la Ley 1625 de 2013 en cuanto a la gestión de los fenómenos o hechos relativos a la ruralidad metropolitana; el contenido de dicha ley se concentra en fenómenos y procesos de la vida urbana y su proyección en el territorio metropolitano. De este modo, lo rural se subsume en lo urbano con enfoque ambiental,

como se puede observar en los contenidos que la ley en referencia define en materia de competencias y funciones de las áreas metropolitanas y en los contenidos de los planes integrales de desarrollo metropolitano (PIDM) y de los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT) (cuadro 2).

Cuadro 2. Acciones de ordenamiento territorial contempladas en la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas de 2013

Materia legal	Acciones de ordenamiento territorial metropolitano
Objeto de las áreas metropolitanas (art. 2)	Programación y administración coordinada del ordenamiento territorial (OT).
Competencias de las áreas metropolitanas (artículo 6)	• Programación y coordinación del desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman. • Establecimiento de directrices y orientaciones específicas para el OT de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus POT.
Funciones de las áreas metropolitanas (artículo 7)	• Formulación y adopción del plan integral de desarrollo metropolitano (PIDM) con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial como una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los POT en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. • Formulación y adopción del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (PEMOT), marco al cual deberá acogerse cada uno de los municipios que conforman el área al adoptar el POT.
Componentes del plan integral de desarrollo metropolitano (PIDM) (artículo 13)	• Definición de lineamientos para la localización de la infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos y espacios públicos de escala metropolitana, así como las áreas de reserva para la protección del medioambiente, de los recursos naturales y del paisaje, la determinación de áreas estratégicas susceptibles de ser declaradas áreas protegidas, la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos. • Directrices físico-territoriales, sociales, económicas y ambientales relacionadas con los hechos metropolitanos. • Determinación de la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo. • Definición de políticas, estrategias y directrices para la localización de programas y proyectos de vivienda de interés social a escala metropolitana. • Establecimiento de mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial y ambiental, al igual de los mecanismos para la gestión de suelo por parte del área metropolitana. • Normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que forman parte del área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley. • Planes integrales de desarrollo metropolitano en su componente de ordenamiento territorial (social, económico, físico-espacial y ambiental), que incluyan los programas de ejecución y armonicen sus vigencias a las

Materia legal	Acciones de ordenamiento territorial metropolitano
	establecidas en la ley para los planes de ordenamiento territorial de los municipios que la conforman.
Atribuciones básicas de la junta metropolitana (artículo 20)	• Armonización del PIDM con el PEMOT. • Aprobación de la concertación de los aspectos referidos a hechos metropolitanos, PIDM y las normas obligatoriamente generales contenidos en los POT.
Contenido mínimo de PEMOT (artículo 22)	• Definición de la estrategia y el sistema para la gestión integral del agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento). • Definición del sistema metropolitano de vías y transporte público urbano (colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi). • Definición del sistema de equipamientos metropolitanos y su dimensionamiento, conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana. • Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigidos a este propósito. • Ordenamiento del suelo rural y suburbano. • Establecimiento de mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial y ambiental. • Normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que forman parte del área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. • Programa de ejecución y armonización de sus vigencias a las establecidas para los POT de los municipios que la conforman. • Constitución del expediente metropolitano, con el fin de garantizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de lo establecido en el PEMOT.

Mientras que las referencias explícitas a la ruralidad son escasas, en la Ley 1625 de 2013 abundan los contenidos en los que dicha ruralidad se encuentra implícita. Esto es claro en las referencias que hace la ley al territorio metropolitano, a los alcances territoriales de los hechos metropolitanos, a la gestión ambiental, al desarrollo integral metropolitano y al ordenamiento territorial metropolitano. Cada uno de estos conceptos involucra necesariamente el territorio rural de los municipios que lo conforman, tal como se sustenta en los acápites siguientes.

1.3 La ruralidad en los planes integrales de desarrollo y directrices de ordenamiento territorial

Como se manifestó antes, la gestión de los hechos rurales ha estado básicamente subsumida en estrategias urbano-ambientales de las áreas metropolitanas. Esto se explica, en gran medida, por la tradicional concepción en las políticas públicas colombianas del espacio rural como un espacio atrasado, en proceso de despoblamiento, desligado de la ciudad, dedicado a actividades agrícolas y con limitaciones de gobernabilidad, cuyo valor radica fundamentalmente en ser fuente de bienes naturales que hay que proteger y conservar. En contraposición, la ciudad

concentra la mayor parte de la población, los recursos y las oportunidades y fuertes problemáticas sociales que exigen atención, dadas las presiones sociales y las intervenciones de los medios masivos de comunicación.

La anterior visión se ha reflejado en las normas y políticas públicas de planificación del desarrollo y gestión del ordenamiento territorial en Colombia, en las que han prevalecido las gestiones urbana y ambiental. La Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital) desarrolló ampliamente la normatividad para el ordenamiento urbano, y muy poco la relativa al componente rural, carencia que intentó subsanarse con el Decreto 3600 de 2007, que dio algunos lineamientos para avanzar en la instrumentalización del ordenamiento rural. De la misma manera, hasta hace cinco años, el país carecía de instrumentos de planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario, actividad que se encuentra dispersa entre varios ministerios carentes de mecanismos efectivos de coordinación y armonización de las acciones.

La gestión metropolitana no ha escapado a lo anterior: por su naturaleza, el territorio metropolitano tiende a ser concebido desde una perspectiva urbana. Desde su mismo origen, como ya se planteó antes, las problemáticas de municipios conurbados o en proceso de conurbación justificaron la creación de estas entidades y, aunque la Ley 1625 de 2013 flexibilizó este criterio, siguen predominando los hechos ligados a dinámicas urbanas como hechos metropolitanos.

A pesar de lo expuesto, las áreas metropolitanas han ido avanzando en la comprensión de la ruralidad metropolitana y de su importancia en el contexto de un desarrollo y ordenamiento territorial metropolitano integral, armónico y sostenible; en los últimos 15 años se han observado progresos en estas materias, como se documenta a continuación.

1.3.1. El caso del área metropolitana del Valle de Aburrá

Antes de la Ley 388 de 1997, el espacio rural era entendido en el área metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) desde una perspectiva urbanística, y se valoraba por su función ecoturística y paisajística como espacio de contemplación o de recreación de fin de semana o parcelaciones de descanso o de segunda vivienda, además de un borde de protección que controlaba la expansión urbana (municipio de Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2004).

Hacia mediados de la década del 2000, se observan avances en el AMVA en la comprensión de la importancia del ordenamiento rural, cuyo referente lo constituyen las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial, promulgadas por esta entidad mediante el Acuerdo 015 de 2006, las cuales se propusieron impulsar la armonización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios de su jurisdicción, con especial énfasis en la clasificación y uso de los suelos y las densidades de ocupación, y conducen a un modelo de ocupación territorial metropolitana ambientalmente sostenible que propicie la competitividad regional y el equilibrio funcional del territorio (AMVA, 2006, p. 222).

En las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial del 2006 se reconocen algunos hechos rurales agropecuarios (tales como la seguridad alimentaria, los distritos agrarios y centros de gestión agroempresarial), como instrumentos de dicha seguridad. Asimismo, se considera que el aporte del espacio rural genera empleo a partir de la pequeña producción, la cual puede también ser un factor de retención de la población en el espacio rural. Del mismo modo, se reconocen los ecosistemas estratégicos rurales como productores de bienes y servicios ambientales importantes para el funcionamiento urbano metropolitano. Adicionalmente, se valoran la categorización y definición de unidades (zonificación) de actuación en el suelo rural como base para un manejo específico de cada unidad en función de sus posibilidades de desarrollo, considerando sus condiciones actuales y vocación (AMVA, 2006).

En las directrices mencionadas, se dan criterios para que los municipios determinen las densidades rurales máximas de ocupación del suelo rural y se definen cinco tipos de actuación en dichos suelos: preservación, recuperación, restauración o generación de actividades rurales, consolidación suburbana y mejoramiento integral. En el tipo de preservación se incluyen las áreas de alta productividad agropecuaria. Las áreas de restauración incluyen suelos destinados a «recuperar o generar actividades agropecuarias o forestales caracterizadas por un desarrollo heterogéneo» (AMVA, 2006, p. 234).

En 2011, el AMVA publica las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial rural, en las que se adoptan, en gran medida, los lineamientos del Decreto 3600 de 2007. Las directrices parten de la construcción de macrounidades de planificación territorial rural agropecuaria y de unidades territoriales de paisaje, y dan criterios para establecer áreas de protección agropecuaria, así como para manejar el sistema ecológico estructurante metropolitano, las reservas metropolitanas de minerales para la construcción, los centros poblados rurales de interés metropolitano, los corredores viales suburbanos de interés metropolitano y los parques metropolitanos de borde.

Mediante el Acuerdo 13 de 2011, el AMVA complementa las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial de 2006 adoptando los sistemas estructurantes del territorio y los escenarios territoriales estratégicos del modelo de ocupación. Los primeros son dos: el sistema de medioambiente, paisaje y espacio público, y el sistema de movilidad y transporte. Como escenario territorial estratégico se entiende el espacio distinguible por «una forma de ser ocupada, utilizada y transformada, en respuesta a unas condiciones particulares del medio natural, y como reflejo de una forma de ver y de apropiárselo por parte de la sociedad, en un momento histórico determinado» (AMVA, 2011, p. 10); bajo este concepto, el AMVA adoptó los escenarios territoriales de río y ladera, por considerar que su forma de ocupación determina el modelo de ocupación metropolitano.

1.3.2 El caso del área metropolitana de Bucaramanga

El ordenamiento territorial en el área metropolitana de Bucaramanga tiene su antecedente en el componente físico territorial de los planes integrales metropolitanos de dicha entidad. Hasta el comienzo de la década actual, el ordenamiento territorial

metropolitano, en general, y el ordenamiento rural, en particular, estuvieron prácticamente ausentes de la gestión metropolitana. En dicho componente primó el concepto de ciudad región bajo el cual el suelo rural era visto en el marco de los sistemas estructurantes ambiental y de transporte, movilidad y equipamientos metropolitanos.

En el caso del componente físico territorial del plan de desarrollo metropolitano de 2000, adoptado mediante el acuerdo 008 del año mencionado, las referencias a asuntos relativos al ordenamiento rural se reducen al enunciado de la estrategia de integración urbano-rural del territorio, con la que se pretendía «generar sinergias que contribuyan al desarrollo regional y rural, buscando garantizar la promoción de la producción agrícola y forestal, la seguridad y autosostenibilidad alimentaria, la promoción del ecoturismo, la protección de los recursos hídricos y forestales y el mejoramiento de la calidad de vida rural» (AMB, 2000, p. 20).

Mediante el Acuerdo Metropolitano 013 de 2011, se introducen modificaciones al ordenamiento físico territorial del 2000 y se promulgan directrices para la estructura territorial, así como lineamientos de ordenamiento metropolitano de los POT municipales y normas obligatoriamente generales para los municipios. Las modificaciones incluyen la orientación de la ocupación territorial a partir de «áreas funcionales urbanas y rurales», ubicadas en suelo urbano, urbano de expansión, rural suburbano y rural de protección, con el fin de caracterizar la vocación de los suelos «para el desarrollo equilibrado del suelo». En todo el contenido del componente de ordenamiento físico territorial de este acuerdo, es notable la ausencia de referencias al ordenamiento del suelo rural, el cual se encuentra subsumido en la categoría de suelo de protección ambiental (AMB, 2011).

En 2012, el AMB publica las «Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial» (Demot), en las cuales se avanza en el reconocimiento del suelo rural y de las actividades agropecuarias en dichos suelos. En el modelo de ocupación territorial propuesto, considera un anillo turístico y agrícola, el cual comprende zonas de producción agrícola en especial, como despensas alimenticias cercanas al triángulo metropolitano (AMB, 2012, p. 16). En la clasificación del suelo se diferencian cinco tipos: urbano, suburbano, expansión urbana, rural y protección. En la definición del suelo rural se reconoce la importancia de la producción agropecuaria y se plantean como retos metropolitanos potenciar las ventajas relativas a la actividad petroquímica y agroindustrial, y consolidar el corredor de la sostenibilidad ambiental y alimentaria como una zona de producción e intercambio de productos agrícolas (AMB, 2012).

Dentro de las estrategias territoriales planteadas por las Demot, se desataca la referida a la integración urbano-rural del territorio, la cual «apunta al cierre de la brecha entre el sector urbano y el rural, entendiendo su relación como interdependencia, donde se hace necesaria la creación de sinergias que contribuyan a la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo» (AMB, 2012, pp. 111-112); en esta dirección se propone la definición de modelos productivos y sustentables «que mejoren la productividad, los excedentes y los ingresos de la población campesina» (AMB, 2012, p. 112). Otros aspectos que involucran acciones rurales, en el marco de la estrategia de integración urbano-rural del territorio metropolitano, son:

- Los mecanismos de compensación para la población rural, para la protección de sectores que por características ambientales no puedan o requieran ser transformados para prácticas agrícolas, en especial para los suelos agrológicos III.
- La previsión del corredor de seguridad alimentaria que involucre la población campesina y garantice el autoabastecimiento de productos básicos y los canales de comercialización.
- La obtención de mayor valor agregado de la labor agropecuaria (AMB, 2012, p. 112).

Adicionalmente, dentro de las políticas de soporte del ordenamiento territorial metropolitano, se considera «controlar la expansión de la frontera agrícola y de los usos urbanos en las zonas montañosas del macizo de Santander» (AMB, 2012, p. 116).

1.3.3 El caso del área metropolitana Centro-Occidente

El área metropolitana Centro-Occidente (AMCO) ha tenido una larga trayectoria en la consideración de hechos rurales en el ordenamiento físico-territorial en sus planes integrales de desarrollo metropolitano. En efecto, en el PIDM 2000-2013, adoptado mediante el Acuerdo 004 de 2000, se establecen las directrices y estrategias para el suelo, entre las cuales se destacan la adopción del sistema internacional de clasificación de usos del suelo (CIIU), con el fin de unificar la clasificación de dichos usos para los municipios que conforman el AMCO, la cual deberá ser adoptada por los planes de ordenamiento de cada municipio en procura de una política integral metropolitana de uso del suelo. Asimismo, se destaca la directriz que garantiza la seguridad alimentaria y la explotación económica del suelo agrícola de la región mediante la identificación de zonas potencialmente agrícolas, y la protección de los suelos con mayor riqueza y aptitud para la producción agrícola y pecuaria, de acuerdo con la clasificación del suelo expresada en el mapa agrológico del IGAC y la regulación de estas zonas mediante incentivos tributarios a la producción agrícola y extensión mínima para ser desenglobada en este tipo de zonas (AMCO, 2000, p. 62). Entre las directrices de ordenamiento territorial metropolitano de la AMCO (2000), se plantea también el apoyo a la formulación de un plan estratégico rural que incluya programas agrícolas para el autoabastecimiento.

En el PIDM 2014-2032, adoptado mediante el Acuerdo Metropolitano 010 (AMCO, 2013, p. 10), los asuntos de ordenamiento rural vuelven a considerarse. Uno de estos hechos es el denominado ciudad y territorio, en cuya descripción se consideran acciones tales como «amortiguar el desarrollo urbano sobre los suelos rurales, supeditando la expansión a la consolidación interna urbana, deteniendo la dinámica suburbana y propiciando la estructuración de las preexistencias»; asimismo, se plantea la «revitalización del suelo rural, propendiendo por un usos adecuado de la tierra, avanzando en la autonomía y/o soberanía alimentaria, generando valor en el sector productivo y mejorando en términos de calidad de vida» [sic].

Un elemento novedoso en el marco de la gestión metropolitana nacional que aparece en el PIDM 2014-2032 del AMCO es que considera el mercado de suelo un hecho

metropolitano y regional, para el cual se plantea la elaboración de un plan de acción de corto plazo que incluye la puesta en funcionamiento de un observatorio metropolitano del mercado de suelo, que permita comprender y hacer seguimiento a las dinámicas de dicho mercado, y facilitar a la población el acceso a la información sobre las mismas (AMCO, 2013, p. 17).

1.3.4. El caso del área metropolitana de Barranquilla

Los temas correspondientes al ordenamiento rural han estado ausentes en la gestión territorial del área metropolitana de Barranquilla (AMBQ) durante gran parte de su historia. Solo hasta años recientes, dichos temas comenzaron a cobrar importancia en la planificación territorial de esta área. Se destaca, en este sentido, el Acuerdo Metropolitano 002 de 2013, mediante el cual se adoptan las directrices metropolitanas y los lineamientos generales para el ordenamiento territorial del área metropolitana de Barranquilla como normas obligatoriamente generales que definen los objetivos y criterios a los que deben acogerse el distrito de Barranquilla y los demás municipios del área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial, en relación con los hechos metropolitanos que forman parte del plan integral de desarrollo y del componente físico territorial del plan estratégico de ordenamiento territorial metropolitano (AMBQ, 2013, p. 2).

Las directrices y lineamientos mencionados establecen criterios para la clasificación del suelo rural de protección acudiendo a la clasificación agrológica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). En tal sentido, se orienta el manejo de los suelos clases III, IV, VI y VIII presentes en el territorio metropolitano, considerando para los suelos III y IV tipos de intervención o manejo a partir de las categorías de suelo de producción agropecuaria y suelo de protección para la producción, en tanto que para los suelos VI y VIII se consideran las categorías de suelo de preservación ambiental y suelo de recuperación ambiental. En el caso de las áreas rurales de importancia biológica, para la sostenibilidad del territorio, se plantea la categoría de mejoramiento integral.

Para efectos de ordenamiento rural, las directrices en referencia establecen las figuras de áreas de actividad y zonas como unidades de actuación. En total, se definen 17 de estas áreas y zonas, a saber:

- Centro poblado rural.
- Núcleo de población.
- Centro poblado de interés metropolitano.
- Centralidades rurales.
- Área de conservación y protección ambiental.
- Área de amenaza y riesgo.
- Área de actividad agropecuaria productora y de explotación de recursos naturales.
- Área de actividad agropecuaria no especializada.
- Área de actividad mixta rural.
- Área de actividad patrimonio cultural.

- Área del sistema de servicios públicos domiciliarios.
- Zona agroindustrial.
- Zona de explotación de materiales.
- Zona de usos sanitarios de alto impacto.
- Zona agroturística.
- Zona acuaturística.
- Zona ecoturística.

La definición de cada una de estas unidades se puede observar en el apéndice 1.

1.4 Síntesis

Lo expuesto en este capítulo permite aseverar que las áreas metropolitanas se han consolidado en Colombia como instancia administrativa de planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial de municipios contiguos con vínculos funcionales y problemáticas territoriales que involucren a más de uno de los municipios asociados. En la evolución de su gestión, las áreas metropolitanas han avanzado en la incorporación del ordenamiento territorial en la gestión del desarrollo metropolitano. Estos avances se iniciaron a partir del componente de ordenamiento físico territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, al que se sumaron posteriormente las directrices y lineamientos de ordenamiento territorial y más recientemente, el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial.

En los avances mencionados se han enfatizado los hechos metropolitanos relativos a los sistemas estructurantes del territorio: ambiente, vías y transporte, equipamientos colectivos, servicios públicos domiciliarios, gestión integral de residuos, patrimonio cultural y, en menor proporción, los hechos relativos al ordenamiento rural. Estos últimos se han considerado a través de normas obligatoriamente generales, que buscan armonizar los ordenamientos territoriales municipales articulando las categorías de clasificación del suelo rural y dando criterios para el uso y manejo de los distintos tipos de áreas y zonas rurales, tanto de carácter rural como rural suburbano y rural protegido.

En el marco del ordenamiento territorial rural metropolitano, las estrategias se han concentrado en la estructura ecológica principal; se les ha dado poca atención a los usos agropecuarios referidos a actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas. No se ha comprendido suficientemente la importancia de las formas de la ocupación del territorio rural y de las actividades productivas agropecuarias para el cumplimiento de la competencia de las áreas metropolitanas (programar, coordinar y orientar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que conforman las áreas metropolitanas).

2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA GESTIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA COLOMBIANA

Son muchos los fenómenos, hechos o procesos que ocurren en el territorio de las áreas metropolitanas que, por tener efectos o impactos de alcance supramunicipal, requieren la concurrencia de recursos entre los municipios asociados y una gestión coordinada, articulada o armónica entre la junta metropolitana y las administraciones municipales. Gran parte de estos hechos se expresan en la ocupación del territorio del área metropolitana y en el uso que la población da a los suelos, por lo cual son hechos metropolitanos susceptibles de ser ordenados a partir de políticas e instrumentos de ordenamiento territorial por parte de las áreas metropolitanas. Las directrices, políticas, estrategias y normas en esta materia establecidas y gestionadas por las juntas metropolitanas constituyen el ordenamiento territorial metropolitano.

2.1 Naturaleza y alcances del ordenamiento territorial metropolitano

Los antecedentes legales del ordenamiento territorial metropolitano se remontan a la Ley 128 de 1994, la primera ley orgánica de áreas metropolitanas adoptada en el país, la cual estableció la competencia de las áreas metropolitanas de «dictar normas sobre uso del suelo urbano y rural en el municipio y definir los mecanismos necesarios que aseguren su cabal cumplimiento». Este concepto, por efecto de la Ley 388 de 1997, evolucionó en la década del 2000 hacia el componente físico territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano y, como consecuencia de la Ley 1625 de 2013, hacia el hoy denominado plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (PEMOT), que concurre con el componente físico territorial de los PIDM y con las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial o normas obligatoriamente generales.

En efecto, la Ley 1625 de 2013 asigna a las áreas metropolitanas la competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus planes de ordenamiento territorial. Asimismo, dicha ley señala la función de las áreas metropolitanas de formular y adoptar el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (PEMOT), el cual será el marco al que deberá acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial (POT). Adicionalmente, la ley en referencia establece la función de formular y adoptar el plan integral de desarrollo metropolitano (PIM) con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial, como una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que conforman el área metropolitana al adoptar los POT en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

Son abundantes las acciones de ordenamiento territorial metropolitano contempladas en la Ley 1625 de 2013 (cuadro 2), las cuales manifiestan la decisión del Estado colombiano para incorporar en el ámbito metropolitano instrumentos de planificación territorial que contribuyan al desarrollo armónico, integral y sostenible de dichas áreas y a la gestión concurrente y coordinada de las actuaciones municipales, metropolitanas, departamentales y nacionales sobre la ocupación y uso el territorio metropolitano.

No obstante, de la observación del contenido del cuadro 2 se colige que las materias del ordenamiento territorial se encuentran distribuidas, sin mayor rigor conceptual, tanto en el PIDM como en el PEMOT, y se puede afirmar que la mayoría de los componentes que la Ley 1625 de 2013 contempla para la formulación del plan integral de desarrollo metropolitano corresponde realmente al PEMOT; específicamente se hace referencia a los componentes enunciados en los literales b, c, d, e, f y g del artículo 13 de la ley en referencia. Asimismo, puede afirmarse que gran parte de los contenidos señalados por la Ley 1625 de 2013 para el plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial se refieren a temas conceptualmente propios del plan integral de desarrollo metropolitano; específicamente se señalan los contenidos de los literales a, b, c y d del artículo 22 de la ley mencionada.

Adicionalmente, varios de los contenidos del PIDM se repiten en el PEMOT y no se establece con claridad la diferencia y relación de complementariedad que debe existir entre estos dos instrumentos, aspecto que sí aclara la Ley 388 de 1997 para los POT municipales y distritales cuando establece de modo expreso que el objeto del ordenamiento territorial es «complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible». Si se aplica esta definición al ámbito metropolitano, el ordenamiento territorial metropolitano tendría la función de orientar las acciones del PIDM mediante lineamientos, criterios, políticas, objetivos, estrategias y prioridades territoriales de largo, mediano y corto plazo.

A pesar de las ambigüedades e inconsistencias conceptuales que se observan en los contenidos del PIDM y del PEMOT, es clara la gran importancia que la ley da al ordenamiento territorial metropolitano, lo cual ha llevado a que en los últimos años todas las áreas metropolitanas hayan dado papel preponderante al modelo territorial o de ocupación territorial metropolitana como elemento integrador y cohesionador de la gestión territorial metropolitana.

2.2 El ordenamiento territorial como instrumento de planificación y gestión metropolitana

A partir del marco legal expuesto en el acápite anterior, en la década del 2000 las áreas metropolitanas colombianas tuvieron importantes avances en materia de ordenamiento territorial metropolitano (apéndice 2).

El área metropolitana de Bucaramanga, mediante el Acuerdo 008 de 2000, formuló el «Componente de ordenamiento físico territorial del plan de desarrollo metropolitano», carta de navegación del ordenamiento territorial metropolitano de esta área durante

toda la década del 2000 hasta hoy, con algunas revisiones. En 2012, los contenidos centrales de dicho ordenamiento fueron adoptados en las «Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial».

Mediante el componente de ordenamiento físico territorial del plan de desarrollo del área metropolitana de Bucaramanga, esta entidad definió el ordenamiento del territorio metropolitano a partir de estrategias territoriales de desarrollo, de políticas de ordenamiento físico del territorio, de una estructura territorial fundada en sistemas estructurantes, de formas de ocupación del suelo y de normas obligatoriamente generales, expresadas en criterios para el manejo de suelos de expansión y de protección ambiental, en la localización de vivienda de interés social, en la conformación y manejo de parques metropolitanos, en el manejo de servicios públicos domiciliarios y en el aseguramiento de la movilidad metropolitana, entre otros (apéndice 2).

El área metropolitana del Valle de Aburrá, por su parte, mediante el Acuerdo 015 de 2006, adoptó las «Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial», cuya construcción inició en 2004 con un énfasis ambiental, evidente en la concepción de las normas obligatoriamente generales de ordenamiento territorial con las que se propuso orientar la ocupación y uso del territorio metropolitano de manera integral, armónica, articulada y sustentable.

Las normas obligatoriamente generales en referencia incluyen conceptos, criterios y directrices ambientales y de coordinación de la planificación y gestión de los hechos metropolitanos que deben acoger los POT municipales del área bajo principios de política regional y de articulación subregional (AMVA, 2006). Dichas normas específicamente se refieren al modelo de ordenamiento territorial metropolitano expresado por hechos referidos a la base natural de soporte territorial, así como a elementos estructurantes transformados (espacio público) y a elementos estructurados (espacio privado) en los que se incluye el uso del suelo. Asimismo, las normas en referencia orientan la localización de vivienda, dan lineamientos de ordenamiento ambiental urbano y definen los instrumentos de gestión territorial metropolitana (cfr. apéndice 2).

El área metropolitana Centro-Occidente también empezó en la década del 2000 a desarrollar estrategias de ordenamiento territorial. En efecto, el plan integral de desarrollo metropolitano 2000-2013, adoptado mediante el Acuerdo 004 de 2000, incorpora el ordenamiento territorial como una de las líneas estratégicas, la cual se desarrolla en el componente de ordenamiento físico territorial de dicho plan mediante directrices y normas generales relacionadas con hechos metropolitanos relativos a los sistemas ambiental, espacio público y equipamiento colectivo, suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios y vías y transporte.

A partir de 2013, con la expedición de la nueva Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, el ordenamiento territorial metropolitano se potencia. En ese año, las áreas

metropolitanas Centro-Occidente, Barranquilla y Valle de Upar expiden directrices de ordenamiento territorial.

En el caso del área Centro-Occidente, las directrices dadas en el PIDM 2000-2013 fueron ajustadas en el componente de ordenamiento físico territorial del PIDM 2014-2032 (Acuerdo 010 de 2013), a través de las «Directrices metropolitanos generales de ordenamiento territorial» referidas a hechos metropolitanos relativos a la ciudad y su entorno, al suelo programado, al hábitat y la vivienda, al riesgo y cambio climático, al mercado de suelo y al territorio y sociedad.

El área metropolitana de Barranquilla, por su parte, mediante el Acuerdo 002 de 2013, estableció las «Directrices metropolitanas y lineamientos generales de ordenamiento territorial» en el cual, como se ve en el apéndice 2, se adopta el modelo conceptual del área metropolitana del Valle de Aburrá, referido a los sistemas estructurantes y al espacio estructurado. Las directrices definen objetivos y estrategias; lineamientos de política para la articulación territorial metropolitana; el modelo territorial metropolitano; hechos metropolitanos referidos a la base natural, al sistema estructurante construido y al espacio estructurado. Estos últimos incluyen la clasificación del suelo metropolitano, las centralidades metropolitanas y los criterios y parámetros para la determinación de tratamientos urbanísticos, usos del suelo rural (de acuerdo con áreas de actividad), densidades urbanas y rurales, planes parciales, vivienda, áreas verdes y espacio público y la zonificación y planificación intermedia del suelo rural y umbrales máximos de suburbanización.

Finalmente, el área metropolitana del Valle de Upar, en su PIDM 2013-2023 (Acuerdo 006 de 2013), define un conjunto de directrices de ordenamiento territorial metropolitano cuyas acciones estratégicas incluyen políticas para la intervención de hechos metropolitanos, lineamientos para la localización de infraestructuras de escala metropolitana y visión urbana-regional y normas generales para el ordenamiento territorial. Las directrices en referencia avanzan en el tema de la gestión del ordenamiento territorial incorporando lineamientos sobre gestión financiera, gestión política (gobernanza y gobernabilidad), diseño e implementación del sistema de monitoreo y seguimiento y gestión de proyectos estratégicos de fortalecimiento de capacidades institucionales.

El análisis anterior permite aseverar que, aunque en sus inicios, en la década de los ochenta, las áreas metropolitanas se crearon a partir de la necesidad de coordinar y armonizar la planificación y gestión de asuntos como la movilidad, el transporte y la prestación de servicios públicos y sociales entre municipios sujetos a procesos de conurbación; con los desarrollos normativos posteriores, el alcance de la gestión metropolitana se fue ampliando al incorporarse y fortalecerse el ordenamiento físico territorial y la búsqueda de articulación y armonización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios asociados hasta llegar recientemente al plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, que deben formular todas las áreas metropolitanas y cuyo desarrollo está por venir.

3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL COMO HECHO METROPOLITANO

En el presente capítulo se examina el hecho metropolitano como fundamento de la gestión de las áreas metropolitanas, considerando su definición normativa y la manera como ha sido entendido por las mismas, con el fin de identificar los criterios que subyacen tanto en las normas como en las intenciones, decisiones y acciones de las juntas metropolitanas referidas a la adopción de hechos metropolitanos. Se trata de trascender la definición normativa para ahondar en la realidad de la gestión metropolitana de hechos metropolitanos, a partir de lo cual se desarrollan luego algunos elementos justificativos del ordenamiento territorial rural como hecho metropolitano.

3.1 Definición normativa de hechos metropolitanos

El hecho metropolitano fue definido por la Ley 128 de 1994 como aquellas situaciones o fenómenos que, a juicio de la junta metropolitana, afectan simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que integran el área, como consecuencia del fenómeno de conurbación. En aquel momento, la conformación de áreas metropolitanas estaba sujeta a la existencia de procesos de conurbación, entendidos a partir de estrechas relaciones de orden físico, económico y social entre varios municipios, integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli.

La Ley 1625 de 2013 (nueva Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas) derogó la Ley 128 de 1994 y redefinió el hecho metropolitano eliminando su relación con fenómenos de conurbación. En esta nueva ley, el hecho metropolitano se define así: «aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana» (artículo 10). Asimismo, establece los siguientes criterios para la determinación de los hechos de carácter metropolitano:

- a) **Alcance territorial:** definido en función de que el impacto del hecho en términos de costo-beneficio trascienda a un municipio del área.
- b) **Eficiencia económica:** definida en función de que el hecho genere economías de escala.
- c) **Capacidad financiera:** definida en función de que la demanda de inversión del hecho supere las capacidades municipales individuales.
- d) **Capacidad técnica:** definida en función de que, por la complejidad técnica y la naturaleza de los recursos materiales, equipamientos o métodos de gerencia y operación relacionados con el hecho, la gestión de estos sea más eficiente y eficaz en el nivel supramunicipal.
- e) **Organización político-administrativa:** definida en función de que el soporte institucional y administrativo que exige la gestión del hecho corresponda al nivel supramunicipal.

f) **Impacto social:** definido en función de que la incidencia del hecho sobre la población involucre territorios de más de un municipio del área.

La definición de hecho metropolitano y los criterios para la determinación de los mismos, establecidos por la Ley 1625 de 2013, dejan claro que dichos hechos son fenómenos que expresan dinámicas e interrelaciones territoriales económicas, ambientales, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas, que involucran total o parcialmente el territorio metropolitano (dos o más municipios del área), los cuales exigen una gestión integral y coordinada.

La misma ley en referencia, al definir las funciones y competencias de las áreas metropolitanas y los componentes del plan integral de desarrollo metropolitano (PIDM) y del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial (PEMOT), establece algunas materias que constituyen hechos metropolitanos legalmente establecidos. Entre tales materias se mencionan:

- La infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos y espacios públicos (parques y zonas verdes).
- La estructura urbano-rural.
- La movilidad regional.
- La vivienda de interés social.
- La gestión integral del agua.
- El ordenamiento del suelo rural y suburbano.

En el marco legal anterior, las áreas metropolitanas también han abordado la conceptualización de los hechos metropolitanos, en especial el área metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), el área metropolitana de Bucaramanga (AMB), el área metropolitana Centro-Occidente (AMCO) y el área metropolitana de Barranquilla (AMBQ).

Las áreas AMVA (2006, p. 41) y AMBQ (2013, p. 19) definen el hecho metropolitano de esta manera:

Atributos y dimensiones específicos que hacen [!] parte de la estructura supramunicipal y cuya influencia puede desbordar inclusive los límites político-administrativos del territorio de la misma área metropolitana. Hechos que tienden en muchos casos a convertirse en regionales y que acuden a los principios de interés común y de solidaridad regional para su definición y caracterización.

El área metropolitana de Bucaramanga (AMB, 2011, p. 13), por su parte, define el hecho metropolitano así:

Aquellos componentes del desarrollo que, por sus características, impacto o grado de interrelación, requieren que su planificación, manejo o gestión, sea implementada total o parcialmente por la entidad administrativa de nivel superior, con el fin de dar cabida a los principios de armonía, eficiencia y eficacia.

El área metropolitana Centro-Occidente define el hecho metropolitano en términos de dinámica o interrelación cohesionada, mediada por una afectación, sobre la cual es necesaria una actuación desde la escala metropolitana, con el propósito de

reconocerla y de programar y orientar eficazmente sus efectos para mayor oportunidad de logros benéficos dentro del proceso de desarrollo (AMCO, 2013, p. 6).

La definición de hecho metropolitano y los criterios para su determinación, establecidos en la Ley 1625 de 2013, así como los conceptos del AMVA, AMB, AMCO y AMBQ arriba enunciados, dejan en claro tres criterios centrales que concurren para la determinación de un hecho metropolitano:

- Que se trate de un fenómeno ambiental, físico, cultural, territorial, político o administrativo.
- Que su efecto, impacto o influencia tenga un alcance espacial de más de un municipio del área.
- Que la planificación y gestión de su atención, desarrollo u ordenamiento requiera la concurrencia de recursos y la coordinación, articulación o armonización de acciones por parte de la junta metropolitana.

3.2 Análisis de los hechos metropolitanos adoptados por las juntas metropolitanas entre 1995 y 2016

Como complemento a la comprensión del concepto y alcances de los hechos metropolitanos, se examinan a continuación algunos de los hechos adoptados por las juntas metropolitanas en los últimos veinte años (v. cuadro 3).

La primera observación que resulta de la revisión tiene que ver con la naturaleza de los hechos declarados metropolitanos, los cuales presentan propiedades altamente diversas. Muchos de los hechos examinados constituyen políticas, estrategias, planes, proyectos, lineamientos o directrices; otros se refieren a temas generales como hábitat y vivienda, o territorio y sociedad; otros hacen alusión a la prestación de servicios, la realización de obras, la atención de problemas o amenazas, la gestión de asuntos o la regulación de transporte informal (día sin moto, por ejemplo) o, incluso asuntos histórico-culturales como fechas conmemorativas (sesquicentenario de Pereira), etc. Es decir, no existe un acotamiento en la naturaleza de los hechos metropolitanos, y cualquier acción, proceso, fenómeno o situación presente en el territorio metropolitano es susceptible de ser declarado hecho metropolitano, siempre y cuando dicho fenómeno o acción involucre a más de un municipio y las autoridades de los municipios asociados estén de

Cuadro 3. Hechos metropolitanos adoptados por las áreas metropolitanas entre 1995 y 2016

Área metropolitana	Hechos metropolitanos adoptados	Acuerdo y año
Valle de Aburrá (AMVA)	• Obra de interconexión vial de los valles Aburrá y Cauca.	9 de 1995
	• Río Medellín.	10 de 1995
	• Salud, educación, cultura, saneamiento básico ambiental, recreación y deportes, estructura privada, generación de empleo, políticas de población.	4 de 1999
	• Proyectos que se ejecuten en el terreno denominado Tulio Ospina y lineamientos de usos del suelo.	8 de 1999
	• Ampliación de la carrera 76 de Medellín.	26 de 1999

Área metropolitana	Hechos metropolitanos adoptados	Acuerdo y año
	• Paz y convivencia del Valle de Aburrá.	10 de 2000
	• Transporte automotor terrestre.	19 de 2002
	• Ordenamiento territorial metropolitano respecto a la base ambiental, los sistemas estructurantes metropolitanos y los territorios estructurados (clasificación de suelos, usos generales, tratamientos, etc.).	5 de 2013
	• Sistema metropolitano de reparto de cargas y beneficios de carácter regional.	
	• Políticas y estrategias de movilidad metropolitanas.	
	• Sistema metropolitano de vivienda de interés social.	
	• Políticas y estrategias para la red de espacios públicos y equipamientos metropolitanos.	22 de 2013
	• Directrices para el desarrollo social y económico para el Valle de Aburrá.	
	• Proyecto Parque del Río Medellín.	
Bucaramanga (AMB)	• La construcción sostenible.	5 de 2014
	• La zoonosis como problema de salud pública.	17 de 2014
	• Criterios para la clasificación de suelos de expansión, suelos suburbanos y los de importancia ambiental de cobertura metropolitana.	Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial, 2011
	• Criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales.	
	• Vivienda de interés social.	
	• Medioambiente y parques metropolitanos.	
	• Articulación de las políticas y planeación de los sistemas de servicios públicos.	
	• Movilidad metropolitana.	12 de 2013
	• Gestión integral de residuos sólidos.	
	• Control a la informalidad en el transporte de pasajeros.	
	• Día sin moto.	
Centro-Occidente (AMCO)	• Servicio público de empleo.	15 de 2015
	• Movilidad.	16 de 2009
	• Sesquicentenario de Pereira.	2010
	• Ciudad y entorno.	10 de 2013
	• Abastecimiento y vertimiento de agua.	
	• Producción y manejo de residuos sólidos.	
	• Movilidad y transporte público.	
	• Hábitat y vivienda.	
	• Riesgo y cambio climático.	
	• Mercado de suelo.	
	• Territorio y sociedad.	
	• Transformación productiva y competitividad.	
Cúcuta (AMC)	• Seguridad humana.	
	• Desarrollo económico local.	
	• Comunicación e intercambio de información.	
Cúcuta (AMC)	• Transporte público individual.	01 de 2014
	• Gestión del riesgo.	01 de 2015

Área metropolitana	Hechos metropolitanos adoptados	Acuerdo y año
Valle del Cacique de Upar (Metropolitano)	• Ordenamiento territorial metropolitano. • Sistema metropolitano de espacio público. • Adaptabilidad al cambio climático. • Sistema de movilidad urbano-regional. • Gestión de ordenamiento ambiental territorial metropolitano. • Sistema metropolitano de vivienda. • Gestión de servicios públicos metropolitanos. • Alcances de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo endógeno.	5 de 2013

Fuente de datos: acuerdos indicados en la tercera columna.

acuerdo con la declaratoria y con el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la misma.

La segunda observación tiene que ver con las materias a las que se refieren los hechos metropolitanos examinados; la mayoría alude a fenómenos o acciones referidos a las siguientes categorías:

- Gestión ambiental.
- Infraestructura de transporte.
- Movilidad.
- Servicios públicos.
- Equipamientos colectivos.
- Vivienda.
- Desarrollo socioeconómico.
- Cultura.
- Gestión administrativa.
- Ordenamiento territorial.

En el cuadro 4 se pueden observar las clases de hechos metropolitanos y las acciones a las que cada clase se refiere.

Cuadro 4. Clasificación de hechos metropolitanos

Categorías	Hechos metropolitanos
Gestión ambiental	• Gestión de ríos. • Gestión de riesgos. • Gestión de residuos sólidos. • Adaptabilidad al cambio climático. • Ordenamiento ambiental territorial.
Infraestructura de transporte o movilidad	• Obras de interconexión. • Ampliación vial. • Regulación del transporte automotor. • Sistema de transporte masivo. • Transporte informal. • Transporte público individual. • Sistema de movilidad urbano-regional.

Categorías	Hechos metropolitanos
	• Día sin moto.
Servicios públicos	• Salud. • Educación. • Saneamiento básico. • Recreación y deportes.
Equipamientos colectivos	• Terminales de transporte. • Centrales de abastecimiento. • Parques de recreación. • Infraestructuras deportivas. • Ciclorrutas. • Parquederos. • Abastecimiento y vertimientos de aguas. • Sistema de espacio público.
Vivienda	• Sistema metropolitano de vivienda. • Vivienda de interés social. • Hábitat y vivienda.
Desarrollo socioeconómico	• Generación de empleo. • Servicio público de empleo. • Políticas de población. • Proyectos estratégicos sectoriales (turismo, recreación). • Hábitat y vivienda. • Mercado de suelo. • Transformación productiva y competitividad. • Seguridad humana. • Desarrollo económico local. • Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo endógeno.
Cultura	• Cultura metropolitana. • Paz y convivencia. • Fechas conmemorativas. • Resignificación de ríos.
Gestión administrativa	• Articulación de políticas y planeación de sistema de servicios. • Comunicación e intercambio de información. • Sistema de cargas y beneficios.
Ordenamiento territorial	• Normas obligatoriamente generales de uso del suelo. • Clasificación y manejo de suelo urbano, urbano de expansión, urbano protegido, rural, rural suburbano, rural protegido. • Gestión de suelo para vivienda de interés social. • Armonización de ordenamientos municipales.

Lo expuesto se sintetiza en una idea de hecho metropolitano bastante laxa en su naturaleza y contenido, pero en cuya determinación y declaratoria priman criterios de gestión supramunicipal coordinada, articulada y armónica del desarrollo territorial a partir de acciones estratégicas de fortalecimiento del modelo de ocupación territorial metropolitano, con especial énfasis en el equilibrio y consolidación de los sistemas estructurantes metropolitanos (ambiente, vías y transporte, equipamientos colectivos, servicios públicos domiciliarios, gestión integral de residuos, patrimonio cultural), y el territorio metropolitano estructurado a partir de normas obligatoriamente generales de ordenamiento territorial y de la armonización de los ordenamientos territoriales

municipales en función del modelo de ocupación territorial metropolitano, considerando hechos como los de la clasificación del suelo, el suelo para vivienda de interés social y el manejo de los suelos urbano, urbano de expansión, rural, rural suburbano y urbano o rural de protección.

3.3 Justificación del ordenamiento territorial rural como hecho metropolitano

De acuerdo con la Ley 1625 de 2013, una de las competencias de las áreas metropolitanas es programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman, los cuales constituyen el territorio metropolitano. Dicho territorio está integrado por espacios de naturaleza urbana y rural que se encuentran estrechamente articulados por relaciones económicas, sociales, culturales, políticas y administrativas. Como ya se planteó en el numeral 1.1, bajo las premisas conceptuales de la nueva ruralidad no cabe seguir considerando el espacio urbano separado del rural (dicotomía u oposición campo-ciudad), pues entre ambos espacios existen interacciones, sinergias y complementariedades que se manifiestan en vínculos y flujos de personas, bienes e ideas. Los conceptos de región funcional o región nodal muestran que la intensidad de estas relaciones varía en función de la distancia de los lugares respecto al núcleo o sistema urbano metropolitano. Como consecuencia, es posible encontrar diversos tipos de territorios con distintos grados de urbanización o de ruralidad.

Tanto el estudio de la Misión Sistema de Ciudades (DNP, 2014) como de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) coinciden en destacar la importancia de las dinámicas urbanas y rurales y de sus interacciones y formas de ocupación para el desarrollo y la competitividad de los territorios.

Según la primera, las ciudades son un motor de crecimiento económico y fuente de servicios e infraestructuras para los territorios aledaños, y como tal, contribuyen a la competitividad sistémica de los territorios (CONPES, 2014, p. 10). Esta misión identificó 18 aglomeraciones urbanas y 16 ciudades uninodales, a las que se agregaron 8 ciudades capitales de departamentos y 14 ciudades subregionales (DNP, 2014, p. 45) (ver figura 1). Tanto las aglomeraciones urbanas como las ciudades uninodales concentran más de cien mil habitantes.

El concepto de aglomeración urbana fue definido por la Misión Sistema de Ciudades (DNP, 2014, p. 43) como «un conjunto de ciudades entre las que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta de vivienda, servicios sociales, ambientales, culturales o administrativos. Estas relaciones se presentan usualmente en torno a una ciudad principal o núcleo, que concentra dinámicas económicas, territoriales y poblacionales de mayor escala que aquellas con las que se relaciona, pero cuyo desarrollo y crecimiento ha desbordado sus límites».

El concepto de ciudad uninodal, por su parte, se define como aquella ciudad de más de cien mil habitantes cuya expansión y desarrollo se ha mantenido dentro del límite político-administrativo del municipio.

Las aglomeraciones urbanas coinciden en su definición con las denominadas (en un sentido geográfico) *áreas metropolitanas* o *conurbaciones*, concepto que coincide a su vez con la definición de área metropolitana de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas de 1994, modificada por la Ley Orgánica de 2013, la cual eliminó el criterio de conurbación entre municipios para la creación de áreas metropolitanas, y mantuvo el criterio de la existencia de vínculos por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas. De acuerdo con la metodología utilizada por la Misión Sistema de Ciudades para determinar las aglomeraciones urbanas, cinco de las seis áreas metropolitanas creadas legalmente en Colombia constituyen aglomeraciones urbanas. Se exceptúa el área metropolitana del Valle de Upar, la cual no cumple con los requerimientos del planteamiento metodológico utilizado por la misión.

En el contexto anterior, los núcleos metropolitanos y el subsistema urbano de cada área metropolitana legalmente creada en Colombia establecen una serie de relaciones y vínculos intraurbanos, interurbanos y urbano-rurales, a partir de los bienes y servicios que ofrecen y de las funciones que cumplen, lo que se expresa en una estructura urbano-rural determinada por las dinámicas económicas, sociales, culturales, políticas y

Figura 1. Aglomeraciones urbanas definidas por la Misión de Ciudades

 Fuente: DNP (2014).	1. Bogotá	Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Sutatausa, Tabio, Tausa, Tocancipá y Zipaquirá.
	2. Medellín	Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella y Sabaneta.
	3. Cali	Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes, Yumbo, Padilla, Puerto Tejada y Villa Rica.
	4. Barranquilla	Baranoa, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Sabanagrande, Sabanalarga, San Cristóbal, Santo Tomás, Sitionuevo, Soledad, Tubará y Usiacurí.
	5. Cartagena	Arjona, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco, Turbaná y Villanueva.
	6. Bucaramanga	Floridablanca, Girón y Piedecuesta.
	7. Cúcuta	Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario.
	8. Pereira	Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal.
	9. Villavicencio	Restrepo.
	10. Armenia	Calarcá, Circasia y La Tebaida.
	11. Pasto	Nariño (municipio).
	12. Manizales	Villamaría.
	13. Rionegro	El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja y Marinilla.
	14. Tunja	Chivatá, Cóbbita, Motavita y Oicatá.
	15. Tuluá	Andalucía.
	16. Girardot	Flandes y Ricaurte.
	17. Sogamoso	Busbanzá, Corrales, Firavitoba, Iza, Monguí, Nobsa, Tibasosa y Tópaga.
	18. Duitama	Cerinza.

administrativas del núcleo metropolitano y del sistema urbano intrametropolitano en su conjunto. Todo ello se expresa en el territorio metropolitano, el cual, en el caso de las áreas metropolitanas legalmente establecidas, constituye un espacio de gestión administrativa, cuya naturaleza, organización y funcionamiento resultan de las interacciones intraurbanos, interurbanas y urbano-rurales que se expresan en una diversidad de espacios en función del grado de articulación urbano-rural y de la prevalencia de dinámicas de naturaleza urbana o rural en la organización de dichos espacios.

La diversidad de espacios mencionada fue estudiada por la Misión para la Transformación del Campo desde la ruralidad, como aproximación complementaria a la urbana de la Misión Sistema de Ciudades. La Misión para la Transformación del Campo asumió la tarea de realizar una categorización de la ruralidad en Colombia bajo una metodología basada en tres indicadores: la ruralidad dentro del sistema de ciudades, la densidad poblacional y la relación de población urbano-rural, tomando como unidad de análisis el municipio (DNP, 2015, p. 23). A partir de estos indicadores, la misión clasificó a los municipios colombianos en cuatro categorías de ruralidad, las cuales van desde la mínima ruralidad (máxima urbanización) hasta la máxima ruralidad (mínima urbanización). Dichas categorías son las de ciudades y aglomeraciones, municipios intermedios, municipios rurales y municipios rurales dispersos.

En la categoría de ciudades y aglomeraciones, se clasificaron 117 municipios en los que prevalece un comportamiento urbano y cuya ruralidad está determinada por hechos urbanos. Como intermedios, fueron clasificados 314 municipios «que tienen una importancia regional y con acceso a diversos bienes y servicios. Se caracterizan por tener entre 25.000 y 100.000 habitantes en la cabecera o que, a pesar de tener cabeceras menores, presentan alta densidad poblacional (más de 10 hab./km²)». Como rurales fueron clasificados 373 municipios «que tienen cabeceras de menor tamaño (menos de 25.000 habitantes) y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 hab./km² y 100 hab./km²)», y como rurales dispersos fueron clasificados 318 municipios y áreas no municipalizadas «que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja (menos de 50 hab./km²)» (DNP, 2015, p. 30-32) (figura 2).

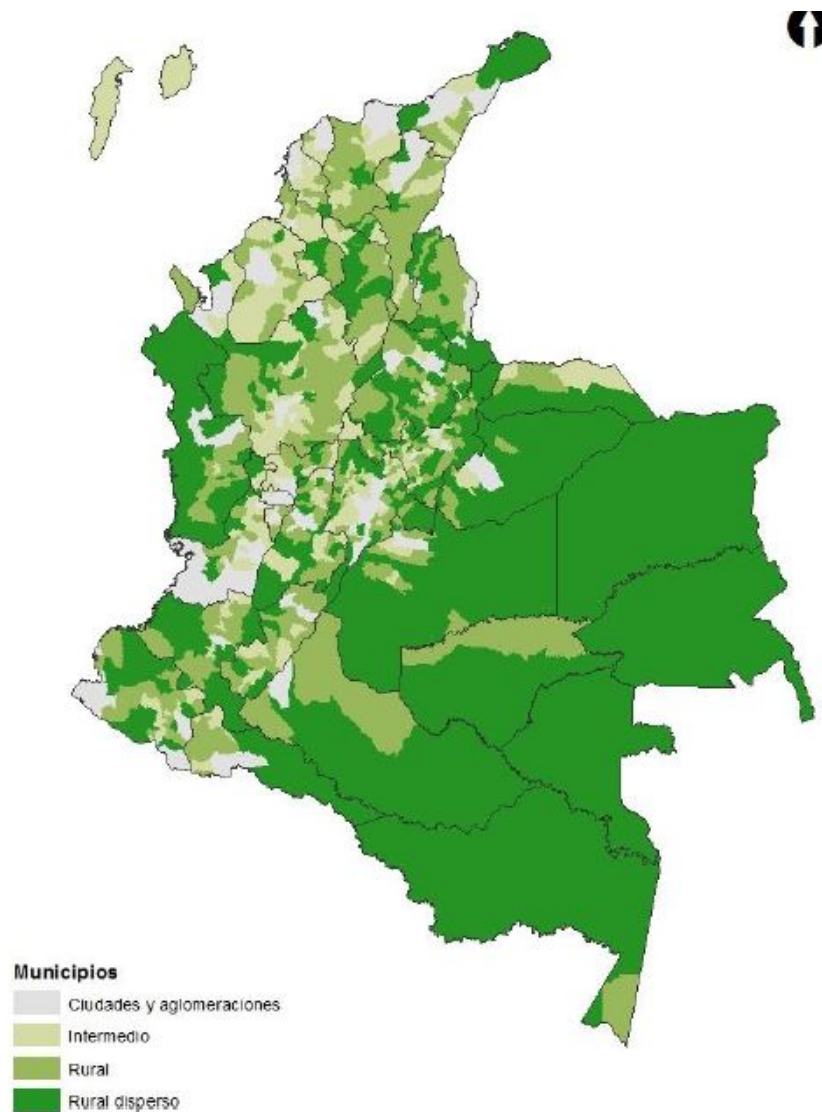
El análisis anterior permite aseverar que los espacios rurales de las áreas metropolitanas colombianas con sus diversas funciones, actividades y servicios de carácter ambiental, agropecuario, turístico, cultural, comercial y de vida social no desaparecen, ni aún en aquellas áreas con el máximo desarrollo urbano, tales como las aglomeraciones urbanas. Por lo contrario, es creciente el reconocimiento de la integración a los mercados de los espacios rurales metropolitanos en un contexto sistémico territorial, en el cual se pasa de la competitividad productiva o empresarial a la competitividad territorial, la cual privilegia la aglomeración y encadenamientos productivos con enfoque geográfico en los que se integran espacios urbanos y rurales.

Adicionalmente, el desarrollo territorial de los últimos veinte años en Colombia muestra que la solución de las problemáticas crecientes de la vida urbana depende cada vez más de su articulación funcional con los espacios rurales. Hoy no se tiene duda de que

las condiciones ambientales de las áreas metropolitanas, la seguridad alimentaria de su población, los bienes y servicios ambientales que demandan, la creación de fuentes de empleo y el control del crecimiento de la población urbana, entre otros, dependen de políticas de desarrollo y ordenamiento rural que contribuyan a potenciar la producción de alimentos y a mejorar la habitabilidad y competitividad de las áreas rurales metropolitanas.

En este sentido, el estudio Misión Sistema de Ciudades plantea como un reto para el desarrollo del sistema de ciudades, la planeación de las áreas rurales, especialmente las colindantes con las periferias urbanas, por una parte, para mantener la producción de alimentos y otros insumos cerca de los consumidores y, por otro, para evitar la expansión urbana descontrolada y los altos costos de operación que ello implica. Considera el estudio en referencia que se hace necesario garantizar, en las periferias urbanas, los usos agrícolas y desestimular la urbanización dispersa y de baja densidad (DNP, 2014, p. 87).

Figura 2. Categorías de ruralidad



Fuente: DNP (2014).

Adicional a los elementos expuestos, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) realizó estudios evaluativos de la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial rural en las áreas metropolitanas del país, lo que dio como resultado un conjunto de fenómenos, resumido en el apéndice 3. Entre estos hechos, se observan unos relativos a la gestión territorial rural en el contexto metropolitano y otros relativos a la armonización técnica de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en lo referente a la visión metropolitana y regional y a la reglamentación de los usos del suelo y el manejo de los

hechos metropolitanos en dichos planes. Entre algunos de los hechos mencionados se destacan:

a) En cuanto a aspectos de gestión del desarrollo rural:

- Los ejercicios de planificación territorial metropolitana no han incorporado la ruralidad como un tema importante en todas las fases de su desarrollo (diagnóstico, planificación, proyectos y reglamentación).
- Los desarrollos reglamentarios, en materia de planificación territorial metropolitana, dan prioridad a la determinación de los suelos de protección ambiental y no a los de vocación agrícola y sus implicaciones para la seguridad alimentaria.
- Se carece de objetivos metropolitanos y regionales en materia de planificación territorial rural.
- Hay imposición y desarticulación de políticas y directrices nacionales sectoriales que afectan las decisiones y modelos de ordenamiento territorial rural en la escala metropolitana y municipal (vivienda, infraestructura, transporte, agua y saneamiento).
- No se examinan adecuadamente los efectos derivados de la expansión metropolitana sobre el mercado de tierras suburbanas y rurales, teniendo en cuenta que la especulación generada transforma los usos del suelo, desestimula los usos agropecuarios, dificulta el acceso a la tierra para quienes no la poseen y tiende a expulsarlos de su hábitat tradicional.

b) En materia de ordenamiento territorial rural:

- Hay diversidad de procedimientos e imprecisiones técnicas en la planificación del suelo rural de los municipios metropolitanos: zonificación; categorías; determinación de usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos, y tratamientos rurales.
- No hay sincronía en los momentos de la formulación, revisión y ajuste de los POT, los cuales no garantizan la coherencia y complementariedad de las determinaciones de ordenamiento territorial rural.
- Los instrumentos de ordenamiento territorial de escala general no han determinado una estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo.
- No hay continuidad en la determinación de las clases y usos del suelo rural agropecuario entre todos los municipios y entidades, que ayuden a la sostenibilidad metropolitana en todos los ámbitos que este concepto involucra.
- Se observan contradicciones y discontinuidades en las categorías utilizadas por cada uno de los municipios para el uso propuesto del suelo rural agropecuario, así como dificultades para la espacialización de zonificaciones a escala metropolitana.
- Falta reglamentación sobre el suelo suburbano, particularmente sobre cómo se determina el umbral de suburbanización.

- Se observan vacíos e incoherencia en la determinación y tratamiento de suelos de expansión urbana y suburbanos entre los municipios que conforman las áreas metropolitanas.
- No es claro cómo se articulan el alcance y potencial de instrumentos de escala intermedia, como las unidades de planificación rural que establece el Decreto 1075 de 2015, en la escala metropolitana (UPRA, 2016a, pp. 18 y 19).

De acuerdo con lo expuesto anteriormente y con los resultados del estudio realizado sobre conceptualización e implementación de hechos metropolitanos (ver numeral 3.2), el ordenamiento territorial rural se erige como un indiscutible hecho metropolitano imprescindible para el logro del desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio metropolitano, el cual debe expresarse en un territorio metropolitano económica, social y territorialmente cohesionado. Como hecho metropolitano, el ordenamiento territorial rural actúa sobre hechos supramunicipales tales como la estructura territorial rural, la estructura espacial de bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva rural, la integración espacial-funcional del territorio rural y la conectividad territorial de las áreas rurales y urbanas metropolitanas, los cuales constituyen elementos estructuradores del territorio metropolitano que requieren de una planificación y gestión integral y concertada con los distintos actores territoriales.

Se advierte que el ordenamiento territorial rural, en cuanto hecho metropolitano, contribuye a la armonización del ordenamiento rural de los municipios del área y a la búsqueda de una estructura urbano-rural metropolitana equilibrada, funcional y cohesionada.

SEGUNDA SECCIÓN

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS



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



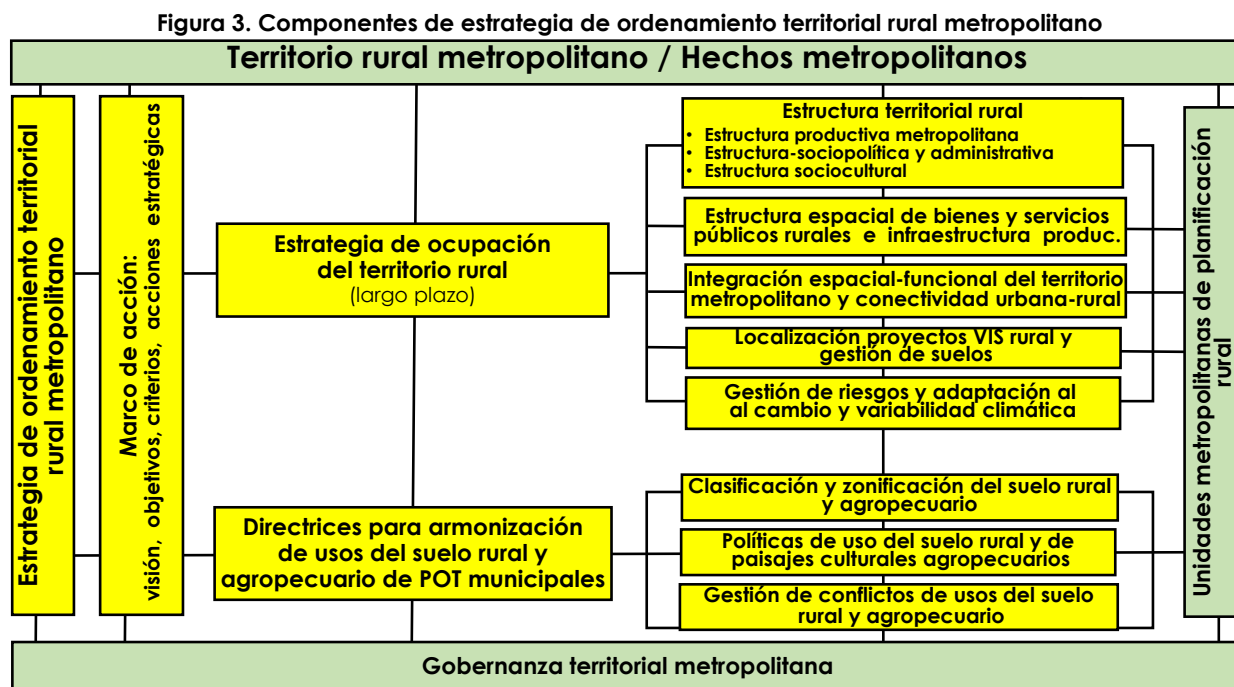
4. ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL Y AGROPECUARIO METROPOLITANO

4.1 COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

Por su naturaleza, el ordenamiento territorial rural complementa al desarrollo rural con la dimensión territorial, orientando la localización, dimensiones y relaciones de las actividades que ocupan el suelo y reglamentando su uso para garantizar la eficiencia y sostenibilidad de dichas actividades y la cohesión social y territorial.

Con las acciones del ordenamiento territorial rural metropolitano, se pretende potenciar la productividad y competitividad de las actividades productivas rurales, con equidad e inclusión social, así como garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y contribuir a la solución de la problemática asociada a la propiedad y el uso productivo de la tierra rural y a las condiciones de pobreza que afectan al territorio rural (Massiris, 2015, p. 108).

En la figura 3 se muestran los cinco componentes clave de dicho modelo con sus respectivos subcomponentes: el marco de acción, la estrategia de ocupación del territorio rural, las directrices para la armonización del uso del suelo rural de los POT municipales, las unidades metropolitanas de planificación rural y la gobernanza territorial rural metropolitana.



El **marco de acción** define la visión, los objetivos de largo plazo, los criterios y las acciones estratégicas del ordenamiento, los cuales constituyen lineamientos para la formulación

de la estrategia de ocupación del territorio rural y de sus subcomponentes, así como para las directrices para la armonización de los usos del suelo rural de los planes de ordenamiento territorial municipales y sus subcomponentes. En el capítulo 5 se desarrollan los lineamientos específicos para este marco de acción.

La **estrategia de ocupación del territorio rural** debe entenderse como el conjunto de acciones e instrumentos socialmente concertados e intersectorialmente e interterritorialmente gestionados, mediante los cuales se inducirán, en el mediano y corto plazo, las transformaciones territoriales necesarias para lograr los objetivos estratégicos del desarrollo rural de largo plazo a los que el área metropolitana le apuesta, en concordancia con las directrices para la armonización del uso del suelo rural de los POT municipales que se establezcan.

Dicha estrategia orienta, desde un enfoque territorial, a las políticas y planes sectoriales nacionales, departamentales y municipales referidos a:

- La estructura territorial rural.
- La localización de actividades económicas y de proyectos de vivienda de interés social rural.
- La estructura espacial de bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva rural.
- La integración espacial-funcional del territorio rural y conectividad territorial metropolitana.
- La gestión de riesgos rurales y agropecuarios y adaptación al cambio o variabilidad climática.

Las orientaciones del ordenamiento territorial rural en las materias anteriores tienen que ver con la priorización, focalización y territorialización de la inversión pública orientada a hechos metropolitanos en estas materias, de modo que se garantice la equidad social, la eficiencia funcional y el equilibrio territorial de la estructura urbana-rural metropolitana.

Las **directrices para la armonización de los usos del suelo rural y agropecuario**, por su parte, orientan la gestión territorial rural y agropecuaria de los municipios del área metropolitana en cuanto a la clasificación y zonificación del suelo rural, así como a las políticas de uso de dichos suelos y paisajes culturales agropecuarios y a la gestión de conflictos de usos, entre otros. En el componente de ordenamiento del suelo rural de los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial o a través de directrices metropolitanas de ordenamiento territorial, las áreas metropolitanas formularán los lineamientos tendientes a armonizar las categorías de usos del suelo rural y agropecuario y las políticas y normas mediante los cuales los municipios asociados reglamentarán los usos agropecuarios.

Las **unidades metropolitanas de planificación rural** constituyen el principal instrumento de planificación y gestión integral y coordinada de la ocupación y el uso del territorio rural metropolitano. Las áreas metropolitanas adoptarán dichas unidades como instrumento para ejecutar programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial a partir de los cuales se integren los objetivos y estrategias de desarrollo territorial

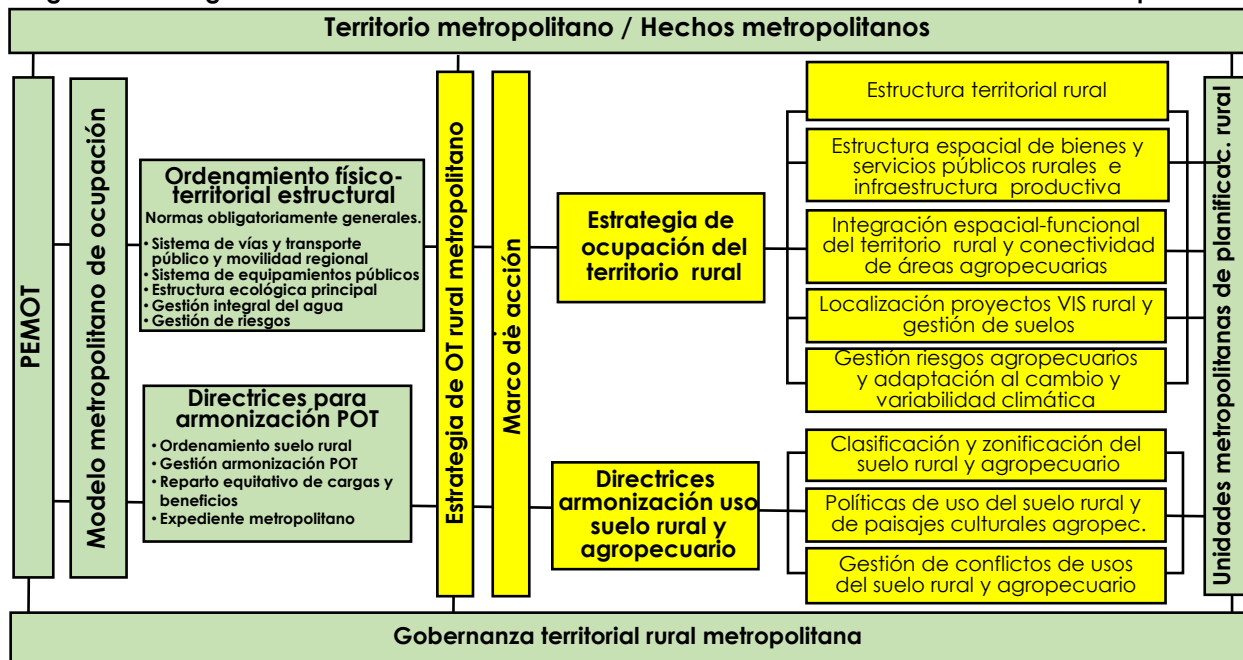
agropecuario establecidos en el PIDM, considerando las directrices para la armonización de los usos del suelo rural y agropecuario que se establezcan.

La **gobernanza territorial rural metropolitana**, por su parte, es un componente clave del ordenamiento territorial rural metropolitano, del que depende, en gran medida, la legitimidad de las decisiones y acciones. Expresa la capacidad del área metropolitana para resolver los asuntos clave del desarrollo y ordenamiento territorial del territorio, mediante la participación activa, equitativa, informada y con incidencia de actores públicos, sociales y privados que den legitimidad a las decisiones y acciones de la gestión metropolitana, aspecto que se desarrolla más ampliamente en los numerales 4.2.3 y 4.3.6.

4.2 Visión, objetivos y criterios de ordenamiento territorial rural metropolitano

De acuerdo con las definiciones normativas y alcances del ordenamiento territorial que la ley establece para las áreas metropolitanas (ver apéndice 3), estas entidades administrativas deben incorporar los componentes del ordenamiento territorial rural en los PEMOT que se esquematizan en la figura 4.

Figura 4. Estrategia de ordenamiento territorial rural en el marco del ordenamiento territorial metropolitano



Los elementos de la estrategia de ocupación del territorio rural se incluirán en el componente de ordenamiento físico-territorial estructural de los PIDM, en tanto que las directrices para la armonización del uso del suelo rural agropecuario formarán parte de las directrices para la armonización de los POT del PEMOT o de las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial que expida cada área. En todos los casos, se considerarán los elementos que se definen a continuación.

4.2.1 Visión

Organizar y estructurar la ocupación y uso del territorio metropolitano a partir de la integración funcional urbano-rural en un contexto regional e impulsar la conservación de la estructura ecológica principal metropolitana, así como la conservación y uso eficiente de los suelos con vocación agropecuaria; garantizar el abastecimiento de alimentos, potenciar la productividad y competitividad agropecuaria con equidad e inclusión social; y contribuir a la solución de la problemática asociada a la pobreza y marginación social rural como factor de consolidación de la paz territorial.

4.2.2 Objetivos

De acuerdo con la conceptualización del ordenamiento territorial agropecuario y de los elementos de visión anterior, las áreas metropolitanas deben incorporar en sus PIDM y PEMOT objetivos estratégicos de ordenamiento territorial rural y agropecuario de largo plazo, que orienten las determinaciones que en esta materia deben tomar los municipios en sus POT, promoviendo la armonización de dicho ordenamiento entre los distintos municipios del área. Para ello, el área metropolitana debe tener como referencia las siguientes acciones (Massiris, 2108, pp. 15 y 16):

- a) Incorporar en los instrumentos de planificación sectorial y territorial metropolitanos la planificación y gestión de la ocupación de las tierras rurales agropecuarias a partir de una estrategia territorial agropecuaria de largo plazo que defina las políticas, objetivos y acciones estratégicas del desarrollo y ordenamiento territorial rural y agropecuario.
- b) Orientar la armonización de la clasificación y zonificación del suelo rural de los municipios que integran al área y la determinación y delimitación de las áreas agropecuarias correspondientes a la categoría de protección y de desarrollo restringido que establece el Decreto 1077 de 2015, señalando las condiciones de protección, reconversión, consolidación y mejoramiento integral de las zonas de producción agropecuaria y paisajes agropecuarios.
- c) Orientar a los municipios integrantes del área metropolitana en la adopción e implementación de medidas de gestión del riesgo agropecuario y adaptación al cambio o variabilidad climática con enfoque territorial y en la determinación de políticas, estrategias y proyectos tendientes a lograr el uso eficiente de las tierras agropecuarias.
- e) Orientar a los municipios del área en la localización y priorización de proyectos de vivienda de interés social y la gestión de suelos para los mismos.

4.2.3 Criterios

En la formulación de la visión y de los objetivos, así como en la definición de las estrategias de ordenamiento territorial rural y agropecuario y su incorporación en los

instrumentos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, las áreas metropolitanas deben considerar los siguientes criterios (UPRA, 2106, pp. 16-18):

a) La equidad, inclusión social y sostenibilidad ambiental, social y económica de los sistemas productivos agropecuarios como fundamento del desarrollo rural metropolitano.

b) El enfoque territorial en la planificación y gestión rural y agropecuaria; este requiere acciones diferenciadas a partir del reconocimiento de las particularidades ambientales, sociales, culturales y económicas del territorio metropolitano, expresadas en una tipología de áreas agropecuarias con problemáticas y oportunidades diversas.

c) La integralidad de la planificación y gestión territorial rural y agropecuaria, la cual, en concordancia con el criterio anterior, sugiere la formulación de políticas, estrategias y programas de desarrollo rural y agropecuario que consideren integralmente elementos tales como la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el acceso efectivo a la misma; la eficiencia de los sistemas productivos agropecuarios; el acceso a bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva, y la conectividad de las zonas agropecuarias con los asentamientos rurales y urbanos y con los mercados.

d) La coordinación de los municipios del área para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas territoriales estratégicas en condiciones de equidad e inclusión social.

e) El uso eficiente del suelo rural y agropecuario, lo que implica la compatibilidad de los usos agropecuarios con la aptitud de la tierra y la aplicación de prácticas agropecuarias sostenibles y resilientes que aumenten la productividad y competitividad, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas y la biodiversidad, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio o variabilidad climática, así como a los fenómenos meteorológicos extremos, tales como sequías e inundaciones, entre otros, en el marco de la seguridad territorial y de la gestión territorial de riesgos agropecuarios.

f) La competitividad sistémica del territorio rural metropolitano, expresada en inversiones en bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva que contribuyan integralmente al mejoramiento de la habitabilidad del territorio rural y el bienestar y buen vivir de la población campesina, a la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, a la competitividad privada o empresarial, a la diversificación de las actividades económicas y al cierre de las brechas entre el desarrollo urbano y rural, en el contexto del desarrollo armónico del territorio metropolitano (cohesión territorial).

g) La especial protección, priorización y desarrollo de los territorios agroalimentarios y de producción agropecuaria campesina, familiar y comunitaria que contribuya a poner fin al hambre, así como a lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición.

h) La reconversión de sistemas productivos agropecuarios ineficientes, en el marco del uso sostenible del agua y del suelo y la reducción de la producción de gases de efecto invernadero.

i) La promoción de una gobernanza de tierras democrática, responsable y transparente, que dé legitimidad a las decisiones y acciones relativas al ordenamiento territorial rural agropecuario metropolitano y potencie el desarrollo rural y la cohesión social, a partir del fortalecimiento de las organizaciones sociales y el estímulo de la participación social activa e informada de los actores metropolitanos y locales, con capacidad de incidencia en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario metropolitano; la promoción de formas asociativas solidarias de producción que propicien la formación de redes territoriales y productivas; la generación o activación de capacidades endógenas para transformar las condiciones del desarrollo y ordenamiento rural adversas, y la gestión de las instituciones públicas y del sector privado en favor del interés colectivo, expresado en inversiones y en bienes y servicios públicos rurales que sirvan a todos los habitantes y contribuyan a una ruralidad metropolitana competitiva.

j) 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, como principios fundamentales de la gestión territorial rural y agropecuario metropolitano.

k) La incorporación en el expediente metropolitano de un sistema de gestión de información y conocimiento rural y agropecuario que incorpore el saber de las comunidades locales y proporcione a los actores información y conocimientos relevantes que permitan realizar buenas prácticas agropecuarias.

l) La fundamentación técnico-científica y visión prospectiva de la gestión territorial rural y agropecuario, lo que implica el estudio de la estructura territorial metropolitano para comprenderla 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 estratégicas.

4.3 Acciones estratégicas de ordenamiento territorial rural y agropecuario metropolitano⁴

La estrategia de ordenamiento territorial rural y agropecuario que se propone tiene el propósito de fortalecer los vínculos entre las áreas rurales y los núcleos urbanos, así como mejorar los beneficios mutuos que pueden generarse a través de una mejor integración entre ambos en el ámbito metropolitano, en el cual se presentan presiones fuertes sobre el suelo rural agropecuario, debido a las crecientes dinámicas de urbanización.

Un aspecto importante para la implementación de la estrategia mencionada tiene que ver con la definición de lo rural o la ruralidad en la metropolización. En el país no existe suficiente claridad al respecto, dado que el énfasis de los primeros ejercicios de

⁴ Este acápite integra y adapta contenidos del documento de UPRA (2016) «Propuesta de lineamientos de ordenamiento territorial rural para áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas». Autor: Augusto Pinto Carrillo.

planeación y ordenamiento metropolitano ha privilegiado aspectos urbanísticos y ambientales. Sin embargo, se puede plantear que la ruralidad y particularmente el suelo rural cumplen un papel multifuncional en el territorio metropolitano: determinan la forma como se conectan y relacionan los centros poblados; proveen de alimentos y materias primas a los mismos; son fuente fundamental para el abastecimiento de agua; preservan las manifestaciones culturales y del patrimonio histórico; concentran los principales valores paisajísticos; y disponen de condiciones privilegiadas para el desarrollo de actividades productivas relacionadas con la economía verde, entre otras.

Ante la extensa, intensa y continua expansión metropolitana hacia la periferia rural de la metrópoli y de los municipios bajo su influencia, el reto es reconocer los hechos metropolitanos rurales, teniendo en cuenta que desde la perspectiva de la nueva ruralidad no se trata de delimitar de manera independiente lo urbano y lo rural metropolitano, sino de considerarlo de manera conjunta, analizando y entendiendo la integración rururbana que interrelaciona los dos ámbitos y que está dando lugar a nuevas territorialidades. En consecuencia, al ordenamiento territorial metropolitano le corresponde identificar e interpretar esas nuevas territorialidades, buscando la armonía entre la proyección espacial del modelo de desarrollo metropolitano y sus diversas expresiones urbanas en el campo, procurando una interrelación sinérgica que mantenga el alto valor cultural y ambiental rural, considerando, en función de una visión de desarrollo metropolitano y su correspondiente modelo territorial futuro, un paisaje rururbano que integre sustentablemente las diversas manifestaciones de la nueva ruralidad con los sistemas locales productivos, ambientales y culturales.

A continuación, se enuncian algunas acciones estratégicas para la implementación del modelo territorial agropecuario en los planes integrales de desarrollo metropolitano y los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial.

4.3.1 El uso y la ocupación adecuada del suelo rural agropecuario y la promoción de la actividad agropecuaria como ejes estructurantes del desarrollo territorial metropolitano

Partiendo del reconocimiento de la importancia que tiene el suelo rural en la producción y abastecimiento de alimentos para la creciente población del país y el mundo, especialmente la concentrada en zonas urbanas, y en el soporte que este brinda al desarrollo económico y social en términos de la provisión de bienes naturales, servicios ambientales, etc., García (2012), en el componente de lineamientos técnicos y políticos para el ordenamiento territorial campo-ciudad de la Misión de Ciudades presentó un diagnóstico y recomendaciones generales que ponen en evidencia la necesidad de:

- Planificar y fomentar el uso de las zonas rurales en los bordes de las zonas urbanas, con el fin de enfrentar el permanente desplazamiento de la actividad agrícola y facilitar el abastecimiento.
- Acercar el área sembrada a las ciudades a través de la aplicación de una serie de incentivos como los siguientes: desarrollos tecnológicos, incluyendo cambio de

productos; programas de acceso a tierras, y relocalización de población hacia zonas subutilizadas o centros urbanos.

- Formular instrumentos de gestión del suelo rural, desarrollados con base en la experiencia de aplicación de los instrumentos de gestión de suelo urbano de la Ley 388 de 1997.
- Adecuar los avalúos de las zonas rurales para fomentar el desarrollo agrícola, estableciendo la graduación de tributos sobre la tierra atada a su uso adecuado.

Estos planteamientos responden en buena medida a las dinámicas que se vienen dando en países desarrollados, especialmente en Europa, en donde la política pública ha experimentado, en las últimas décadas, una recomposición frente a la visión que se tenía del campo y de la importancia de las actividades productivas propias del suelo rural, pasando de una aproximación individualizada en la planificación a una basada en las alianzas urbano-rurales, especialmente para las áreas metropolitanas.

Esto es especialmente crítico en aquellas zonas más alejadas de las grandes áreas metropolitanas, en las que la población tiene menor acceso a servicios públicos, infraestructura social y física y servicios complementarios. También se han puesto en evidencia fenómenos como el decrecimiento de las áreas sembradas y el aumento del valor del suelo rural en zonas contiguas a las principales ciudades, y lo contrario en las zonas más alejadas de las mismas. En este sentido, García (2012) afirma que «el esfuerzo marginal de incorporación de tierras para la agricultura se está dando mucho más en la periferia, donde no se tiende a contar con las mejores condiciones de productividad y condiciones de vida».

Adicionalmente, y en la medida que fenómenos como la disminución de la población y la concentración de la pobreza en áreas rurales continúan presentándose, el suelo y las actividades que este soporta, especialmente las agrícolas, pierden competitividad y son reemplazadas por usos no adecuados ni correspondientes con la capacidad y potencial del suelo, como por ejemplo la vivienda campestre o la minería.

Algunas acciones que se proponen para incentivar un uso más adecuado del suelo rural y promover la actividad agrícola, como ejes estructurantes del desarrollo y ordenamiento territorial a escala metropolitano, son las siguientes:

a) Implementar figuras como la declaratoria de suelos de protección agraria

Tal declaratoria aparece incorporada en las «Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial rural del área metropolitana del Valle de Aburrá», con la finalidad de restringir la posibilidad de que las tierras con mayores potenciales agrícolas sean destinadas a otro fin. En este sentido, en las áreas metropolitanas, como se verá más adelante, es recomendable realizar análisis detallados de la vocación de todo su suelo rural, con el fin de determinar cuáles son aquellos que cumplen con las características necesarias para ser incluidos en dicha declaratoria. Este proceso, junto

con aquellas declaratorias asociadas a las áreas protegidas que no pueden ser explotadas ni ocupadas de ninguna manera o de manera restringida por razones estrictamente ambientales, ayudaría a lograr dos propósitos de vital importancia para el desarrollo metropolitano: frenar el desbordamiento desmedido de la mancha urbana hacia suelos rurales y controlar los precios del suelo rural en las áreas metropolitanas.

b) Definir y simplificar las categorías y usos rurales en función del ordenamiento territorial y la gestión del suelo

El fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial de escala metropolitana y municipal para la determinación, homologación y continuidad de los mismos, depende en gran medida de que se cuente con definiciones más precisas sobre las categorías del suelo rural agropecuario y no agropecuario, de tal manera que se posibilite la comparación espacial de estos usos y se complemente el análisis de la planificación rural metropolitana con el diagnóstico de los conflictos por vecindad entre usos con propósitos incompatibles (contradicciones entre categorías).

c) Brindar mayor especificidad a la definición de las categorías de ordenamiento territorial agropecuario

El Decreto 1077 de 2015 define de forma general estas categorías, pero se requiere precisar dentro de las mismas un nivel más detallado o subcategorías que permitan ser más precisos en el momento de establecer los usos y aprovechamientos del suelo rural agropecuario. Del mismo modo, se requiere revisar y armonizar la definición de categorías de suelo agropecuario que aplican las autoridades ambientales en sus ejercicios de ordenamiento territorial.

d) Definir conceptos más acotados para el ámbito metropolitano

Se requiere precisar y unificar conceptos en torno al ordenamiento territorial rural, particularmente las definiciones de hecho metropolitano rural y agropecuario y uso rural y agropecuario, reduciendo la laxitud existente en la actualidad, asociada a una definición de hecho metropolitano con notables diferencias en los alcances que se establecen como se puede observar en el análisis que se hace en los numerales 3.1 y 3.2.

e) Definir criterios de uso y ocupación (p. e., principal, compatible, condicionado, restringido, prohibido, etc.) y de gestión del suelo rural para los instrumentos de ordenamiento territorial

Contar con un mejor entendimiento de los potenciales reales y restricciones necesarias de los suelos en la escala metropolitana no solo contribuye a mejorar la estructura de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, y con esto a que se defina una

más adecuada asignación de usos y zonificación, sino que también se contribuye a: 1) promover una mejor distribución del resto de usos en toda el área metropolitana (incluidos los urbanos); 2) lograr mejores niveles de productividad y sostenibilidad de las actividades rurales y de soporte ambiental; 3) lograr una mejor configuración de densidades y patrones de ocupación; 4) definir una mejor especialización y complementariedad de las actividades que se desarrollen en el territorio; 5) organizar de una manera más eficiente sistemas de soporte como el logístico y abastecimiento; 6) mejorar las estrategias que se planteen para garantizar la seguridad alimentaria, y 7) promover el diseño e implementación de zonas multifuncionales en la escala de bordes o fronteras rurales y urbanas (especialmente en suelos suburbanos), que integren al campo y la ciudad de una manera más estratégica.

f) Definir los criterios para suelos rurales que no sean declarados de protección

Al igual que la definición de criterios para los instrumentos de ordenamiento territorial anteriores, también es necesario que se establezcan criterios para suelos que puedan ser explotados para actividades como vivienda campestre, minería, turismo, recreación, agroindustria, etc., e incorporarlos en los PEMOT y POT con el fin de no dejar vacíos normativos que den pie en el futuro al uso inadecuado del suelo. Igualmente, se deberán hacer las definiciones respectivas con relación al manejo del suelo en los centros poblados de importancia metropolitana, los cuales deberán ser definidos por el área respectiva.

g) Establecer un esquema de tributación predial diferencial para las áreas metropolitanas, aplicable uniformemente a los municipios asociados

Considerando que en buena medida se trata de problemáticas asociadas al mercado de suelo rural debido a la presión del mercado inmobiliario urbano, y a la que ejercen otras actividades con mayores rentabilidades como el turismo o la minería, es necesario, como complemento a la declaratoria de suelo agropecuario de protección, establecer un esquema de tributación predial diferencial que castigue los usos no adecuados del suelo y su subutilización o sobreutilización agrológica y premie progresivamente no solo el uso adecuado, sino también el buen manejo de densidades poblacionales (tomando como estándar las unidades agrícolas familiares [UAF]), niveles de productividad y manejo apropiado de los recursos disponibles (rotación de cultivos, producción de alimentos orgánicos, menor uso de pesticidas y productos químicos, buen manejo del recurso hídrico, etc.), siempre dándoles prioridad al uso y al cumplimiento de las condiciones que los predios deben tener para el desarrollo de esta actividad, como las características de la UAF.

Este esquema de tributación cumpliría varias funciones, además de la principal que se mencionó anteriormente: 1) de control de la expansión urbana, al desincentivar usos que no corresponden con la vocación principal del suelo rural y que responden a modelos de ocupación suburbana de baja densidad o actividades que van en

contradicción con las agrícolas o las zonas de protección ambiental; 2) de equilibrio y unificación, en términos de la financiación municipal y metropolitana, al incrementar los ingresos que generaría el suelo rural y, por lo tanto, la capacidad de inversión en infraestructura y programas y proyectos de desarrollo económico y social en el campo, y 3) de disminución de las brechas institucional y administrativa existentes entre lo rural y lo urbano, al igual que la brecha existente en este sentido entre municipios, para evitar el fenómeno de localización desequilibrada de actividades urbanas en suelo rural por vía de exenciones tributarias diferenciales.

Para lograr la implementación de este esquema tributario, las áreas metropolitanas y sus municipios se enfrentan a un gran reto relacionado con la información disponible para hacerle seguimiento al mercado inmobiliario del suelo rural, debido a la falta de información y sistemas para recolectarla y organizarla. Este tema se desarrollará más adelante.

h) Determinar los suelos rurales con vocación agrícola más productivos y priorizar acciones de ordenamiento que mejoren sus condiciones de conexión y acceso a los mercados

Los POT y PEMOT deben orientar la localización de los corredores logísticos más estratégicos partiendo de las necesidades de los productores agrícolas y agropecuarios. De la misma manera, los PEMOT deben definir los lineamientos y reglamentar la localización de la infraestructura vial y logística necesaria para promover la competitividad y sostenibilidad de las actividades productivas que se desarrollan sobre el suelo rural, teniendo en cuenta las restricciones ambientales, la zonificación y usos del suelo que se deriven de las directrices de ordenamiento territorial metropolitano y los demás instrumentos y reglamentación sectorial vigente. Para lograr esto, las áreas metropolitanas deben, en conjunto con sus municipios, realizar los estudios necesarios para definir planes maestros logísticos y de abastecimiento de escala metropolitana que busquen aumentar la eficiencia y rentabilidad de las actividades productivas rurales.

Parte del logro de unas mejores eficiencias en términos logísticos y de transporte, y por ende de una mejor conexión e integración entre lo rural y lo urbano, corresponde al desarrollo de mecanismos unificados a nivel metropolitano de control de usos de suelo y el desarrollo de actividades no permitidas a lo largo de los corredores viales estratégicos. Esto permitirá evitar la localización y desarrollo de actividades ilegales que afecten el flujo adecuado de vehículos particulares y públicos, de carga y pasajeros.

i) Estructurar sistemas productivos tipo conglomerado que generen ventajas en la productividad de las actividades agropecuarias

La multifuncionalidad, multisectorialidad y multiescalaridad que caracterizan la nueva ruralidad y que tienen sus manifestaciones más intensas en los ámbitos territoriales metropolitanos, considerada en relación con la importancia de proteger y promover los

sistemas de producción agropecuaria, indica que una estrategia potente para tal fin es impulsar la estructuración de sistemas productivos territoriales tipo clúster, que tienen el potencial de articular los sistemas de producción pequeños, medianos y grandes, entre ellos los campesinos, propiciando la formación de conglomerados productivos especializados, que promueven e integran encadenamientos productivos y posibilitan la formación de cadenas de valor empresas-territorio, difundiendo el crecimiento y generando desarrollo local en los diversos municipios donde se localizan los diversos componentes del clúster. Desde la perspectiva metropolitana, con base en las apuestas productivas agropecuarias, la aptitud del suelo y el ordenamiento territorial requerido para articular los conglomerados empresariales con su entorno territorial, se podrán estructurar determinados clústeres con ventajas competitivas, delimitándolos espacialmente de manera que se constituyan en hechos metropolitanos económicos-productivos que posibilitan la generación de sinergias rurales-urbanas alrededor de sistemas de producción, incluyendo económica y socialmente.

j) Proveer equipamientos para generar facilidades y transformaciones rurales

En su mayoría, los equipamientos sociales, culturales, recreativos y de servicios se encuentran localizados en los centros urbanos, lo cual restringe el acceso de la población rural a los mismos y acentúa las brechas para su desarrollo. A través de los POT se deben identificar y promover centralidades rurales que contengan los equipamientos y servicios que satisfagan las necesidades básicas de las comunidades, evitando su desplazamiento hasta los centros urbanos y el costo de los mismos.

4.3.2 consolidación del marco institucional y de los instrumentos de ordenamiento territorial metropolitano

Los vacíos normativos que existieron en los últimos años alrededor de la planeación y gestión supramunicipal para las áreas metropolitanas han desatado una serie de debates y discusiones en torno a temas críticos para su desempeño como entes administrativos, lo cual ha resultado, entre otras cosas, en la reciente entrada en vigencia de la Ley 1625 de 2013, con la que se intenta subsanar las mayores dificultades institucionales para esta figura. Tal situación exige acciones de consolidación del marco institucional y de instrumentos señalado en la ley, con el fin de que las áreas metropolitanas cuenten con las herramientas suficientes para contribuir con la organización del territorio, especialmente en la mitigación de impactos negativos sobre la población y los bienes naturales. A continuación, se definen algunas de las acciones que deben gestionarse.

a) Consolidar la reglamentación nacional sobre suelos suburbanos y declarar la suburbanización como hecho metropolitano determinante de las relaciones campo-ciudad

Si bien la inclusión del componente de ordenamiento físico territorial en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y la redefinición de este último como una «norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial» representan un avance en la reglamentación, este instrumento sigue siendo limitado en la medida que su alcance está restringido a lo relacionado con los hechos metropolitanos definidos por los municipios de cada área. Por otra parte, a pesar de que la ley define que uno de los componentes del PIDM debe ser «la determinación de la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo», y que dentro de los contenidos mínimos del PEMOT está el «ordenamiento del suelo rural y suburbano», no es totalmente claro cómo deben desarrollarse estos en el caso que las diferentes dinámicas urbano-rurales entre los municipios no estén declaradas como hechos metropolitanos.

En este contexto, es importante que en los PEMOT se analicen la escala y el impacto de los hechos metropolitanos (técnicos, jurídicos y políticos), según los criterios de determinación establecidos en la ley (art. 11) los cuales, incluso, como se ha mencionado anteriormente, se pueden hacer más explícitos en una futura reglamentación, especialmente en su interpretación sobre los ejercicios de planeación y ordenamiento del suelo rural.

Otra apuesta importante, a partir de la comprensión de las dinámicas suburbanas en el país y más allá de la necesidad vigente de su reglamentación como clasificación del suelo en los POT, estriba en encontrarle la oportunidad o lado positivo en función de su aporte a la consolidación de un modelo de ocupación territorial desde el punto de vista físico y poblacional más equilibrado, y como una escala intermedia entre las altas densidades que predominan en el sistema de ciudades y las bajas densidades de las áreas rurales. De alguna manera, la interfase más importante entre urbanización y ruralidad se expresa en estas áreas.

b) Definir el contenido y alcance de los PEMOT, su articulación con el PIDM y otros instrumentos de planeación y desarrollo territorial

El Gobierno nacional, conjuntamente con las áreas metropolitanas, debe avanzar en la reglamentación de los diferentes instrumentos definidos en la Ley 1625 de 2013, particularmente los PEMOT, estableciendo su articulación con otros instrumentos de planificación y ordenamiento de escala metropolitana y sectorial, particularmente las UPR, para la comprensión del territorio de manera más unificada. En su contenido, es importante establecer el alcance de aspectos como el modelo de ocupación territorial, los hechos metropolitanos asociados con el suelo rural, el programa de ejecución y el expediente metropolitano, entre otros. Por otra parte, también es importante desarrollar directrices relacionadas con los mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios y de gestión del suelo rural, y las normas generales de obligatorio cumplimiento a las cuales debe sujetarse los POT, según lo establecido en la misma ley.

c) Establecer el sistema hídrico como elemento articulador del territorio rural y determinante clave del ordenamiento territorial metropolitano

Para esto es necesario que se definan desde los PEMOT y en conjunto con las autoridades ambientales, empresas de servicios públicos y entidades encargadas de la gestión del riesgo, las estrategias y el Sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento) de que trata la Ley 1625 de 2013; establecer reglas claras frente al manejo del sistema, al igual que los impactos que su inadecuada utilización puede representar a la luz del abastecimiento o tratamiento, una vez el recurso ha sido dispuesto. Adicionalmente, es importante definir directrices para la articulación de los POMCA y los PEMOT, y que desde estos se garantice la vinculación y protección de este sistema en los POT. Adicionalmente, es importante incorporar en el ordenamiento del suelo rural agropecuario metropolitano las acciones y mecanismos que garanticen el suministro de agua para sistemas de producción agropecuaria, y el establecimiento de distritos de adecuación de tierras.

La provisión de agua, tanto para el abastecimiento de la población y los requerimientos de las actividades urbanas como para los asentamientos rurales y la producción agropecuaria, tomando en cuenta las necesidades actuales y de las generaciones futuras, se ha identificado como uno de los asuntos críticos que se deben prever, principalmente para los grandes conglomerados urbanos. Desde la perspectiva metropolitana implica considerar, con perspectiva de largo plazo, la protección, conservación y ordenamiento de sistemas hídricos metropolitanos, en función de los requerimientos poblacionales y productivos.

Asociar variables como el cambio climático y la gestión del riesgo en el ordenamiento rural metropolitano. Los PEMOT deben incorporar como determinantes de ordenamiento territorial rural los estudios de riesgo de cada municipio, particularmente los señalados por el Decreto 1807 de 2014 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), con el fin de poder realizar análisis integrales supramunicipales, contar con una visión metropolitana del mismo y definir acciones de gestión del riesgo que involucren a más de un municipio.

d) El derecho al paisaje y los paisajes culturales agropecuarios como hechos de ordenamiento rural metropolitano

En la medida que la mayor proporción del paisaje metropolitano está constituido por espacios y escenarios naturales y artificiales que ofrece la ruralidad, es necesario promover su valoración y protección desde los ejercicios de planeación y ordenamiento de las áreas metropolitanas. En este sentido es recomendable la identificación de paisajes culturales agropecuarios y su declaratoria como hecho metropolitano que deberá incorporarse en los POT municipales y ser gestionados por el área metropolitana. Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar la declaratoria por parte de la

Unesco del paisaje cultural cafetero, la cual involucra una porción del territorio del área metropolitana de Centro-Occidente.

4.3.3 La multifuncionalidad de los bordes rural urbano como estrategia para garantizar mayor cohesión territorial

Debido a la fragmentación espacial y sectorial en la planificación e intervenciones de los bordes rural-urbano mencionados en el presente documento, y con el propósito de promover la complementariedad e integración rural-urbana en las áreas metropolitanas, estas deberán replantear y estructurar áreas de actividad y proyectos multipropósito de escala metropolitana, incluso que superen las fronteras metropolitanas, que articulen los elementos (suelo, actividades, infraestructura, etc.) que tienen el potencial de hacer que las zonas rurales, las suburbanas y las ciudades gocen de los beneficios que cada una puede brindar a las demás. En la medida que se promuevan acciones que representen beneficios que trasciendan los límites municipales y las diversas clases de suelo, se logrará una mayor cohesión territorial, social, económica e inclusive política dentro de las áreas metropolitanas, y entre estas y el resto de su territorio circundante. Esta acción exige la consideración de las actividades que se definen a continuación.

a) Impulso a proyectos multifuncionales o reconfiguración de elementos existentes que pueden estructurarse para uno o varios municipios del área metropolitana

Las posibilidades de articular y complementar acciones y proyectos que inicialmente no han contemplado de manera integral el ámbito espacial y la multifuncionalidad metropolitana son amplias y dan cabida a que las áreas metropolitanas: 1) aumenten su capacidad propositiva teniendo en cuenta las restricciones normativas existentes en sus municipios y 2) identifiquen zonas estratégicas para el trabajo asociado entre dos o más municipios. Desde proyectos como centros de investigación, innovación y desarrollo para temas ambientales, tecnológicos, productivos, de energía renovable, etc.; centros educativos y de capacitación especializados para la agroindustria; zonas especializadas para el desarrollo de turismo ecológico; parques urbano-rurales de escala regional y metropolitana; zonas francas y ferias para la producción agrícola y pecuaria; centros o plataformas logísticas de acopio, transformación y distribución; centros médicos especializados, hasta proyectos de integración social, participación y encuentro comunitario, como talleres de planificación urbano rural, proyectos artísticos, encuentros de intercambio de conocimiento, proyectos de voluntariado para la reforestación, etc.

Cada área metropolitana deberá hacer un análisis con base en sus características particulares y plantear, a partir de sus necesidades y problemáticas más críticas y de sus visiones y modelos territoriales futuros, las intervenciones necesarias en términos espaciales y humanos. La recomendación en el momento de explorar o definir este tipo de intervenciones es llevar en cuenta la multifuncionalidad y la escala metropolitana. Paralelamente, deberá buscar los mecanismos para incorporar y definir estos elementos integradores en sus instrumentos de planificación territorial y de desarrollo, y en aquellos

de sus municipios para garantizar su adopción en las diversas agendas políticas de los mandatarios municipales y departamentales.

b) Definir estímulos para mantener actividades de autoconsumo en los suelos agropecuarios dentro de las áreas metropolitanas

El mantenimiento de las actividades mencionadas debe hacerse particularmente en los bordes y como estrategia para retener a la población rural, para evitar su desplazamiento hasta los centros urbanos. El ordenamiento territorial metropolitano debe promover acciones e instrumentos con los cuales se garantice la seguridad alimentaria, tanto en los centros poblados como en las zonas rurales. Es indispensable evitar el desplazamiento de las actividades agrícolas hacia las periferias y acercar nuevamente el área sembrada a las ciudades a través de la aplicación de incentivos como: a) desarrollos tecnológicos, incluyendo cambio de productos; b) programas de acceso a tierras y c) relocalización de población hacia zonas subutilizadas o centros urbanos.

c) Identificar y promover la ejecución de proyectos de espacio público recreativo

Tales proyectos se promoverán como elemento multifuncional y articulador del territorio intra e intermunicipal, que contribuyan a la superación del déficit existente en suelo rural. Al respecto, la ley establece que tanto los PIDM como los PEMOT deben promover la definición de políticas, estrategias y directrices para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala metropolitana. En el caso del PIDM de Valledupar, el Sistema Metropolitano de Espacio Público constituye uno de los ocho hechos metropolitanos priorizados, y como acciones para su desarrollo se plantearon: 1) la formulación de un plan maestro de espacio público; 2) la expedición de lineamientos para el diseño, ejecución, operación y mantenimiento de las obras de espacio público metropolitano; 3) la ejecución de las obras metropolitanas requeridas para el cumplimiento de las metas del plan maestro y; 4) el seguimiento, control y administración de dichos espacios.

d) Fortalecer la conectividad de las zonas rurales y urbanas en las áreas metropolitanas y con el resto del territorio nacional

Este fortalecimiento se dará a través de la consolidación de la infraestructura vial y de transporte, así como de las infraestructuras de bienes y servicios públicos rurales, que permiten el acercamiento entre las poblaciones, servicios y productos que cada una ofrece o localiza. Si bien, el Gobierno nacional y las grandes ciudades han venido haciendo un esfuerzo importante por implementar sistemas integrados de transporte masivo para aliviar las deficiencias en la movilidad urbana y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, existen aún grandes vacíos normativos, institucionales y de financiación para que estos servicios se extiendan a zonas rurales o se conecten de una manera eficiente a los servicios de transporte interurbano ofrecidos en las regiones.

La Misión de Ciudades planteó, dentro de sus recomendaciones de conectividad, la creación de «entidades regionales encargadas de administrar el transporte intermunicipal, elaborando los lineamientos para la creación de un ente gestor regional de transporte, que garantice la operación racional y eficiente del sistema intermunicipal y su conexión con el transporte urbano, preferiblemente a partir de los ya existentes». Más allá de esto, y en caso de que esta recomendación sea adoptada por las ciudades que componen el sistema, para el caso de las áreas metropolitanas que ejercen la función de autoridad de transporte, se recomienda la estructuración de los lineamientos para la creación del ente gestor regional de transporte con el fin de garantizar, por una parte, que la infraestructura cuente con la capacidad necesaria para atender eficientemente las demandas de la población rural que requiere viajar a las ciudades para la obtención de servicios, productos, etc., y viceversa, y por otra, que los servicios de transporte intra e intermunicipales cuenten con esquemas tarifarios apropiados que respondan a las necesidades de la población rural y sus menores niveles de ingreso, comparativamente con los de la población urbana.

Pese a que es importante promover la conectividad entre las zonas rurales, y entre estas y los centros poblados, los programas nacionales y locales que impulsan la consolidación del sistema vial no deben promover la generación o expansión de corredores suburbanos que atenten contra la ocupación de suelos con vocación agrícola o de protección.

4.3.4 La información como insumo para la construcción, armonización y monitoreo del ordenamiento territorial rural

Proyectar procesos de planificación metropolitana o regional sin contar con fuentes de información y criterios unificados de análisis entre los municipios que componen el territorio puede redundar en acciones y reglamentación inefectivas y fragmentadas en el corto, mediano y largo plazo. El logro de una visión de desarrollo y ordenamiento territorial unificada y de una normatividad coherente que la soporte debe partir del claro entendimiento de las principales divergencias, coincidencias, contradicciones y discontinuidades que se presentan en el territorio, incluyendo aquellas inherentes a la población que lo habita.

En este sentido, se puede hablar de dos niveles de información que permitirá la armonización del ordenamiento territorial en general: 1) la información necesaria para dar continuidad espacial al territorio, en especial al suelo y actividades rurales, trascendiendo las fronteras municipales y 2) la información necesaria para entender y proyectar las conexiones entre lo rural, lo suburbano y lo urbano. El tema de la información cobra vital importancia si se parte de la hipótesis de que fenómenos que ocurren en un municipio pueden tener incidencia en sus municipios vecinos, al igual que ocurre entre lo rural y lo urbano.

En la construcción del documento «Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial rural del Valle de Aburrá», se analiza la manera en la que los diferentes municipios entienden su territorio, clasifican su suelo y le asignan atribuciones y posibilidades para su desarrollo, explotación o conservación. Este análisis, que puede ser adaptado y replicado por otras áreas metropolitanas del país, parte del examen de las inconsistencias en la normatividad vigente para la ruralidad metropolitana, a través de la revisión de los componentes y estructuras de planificación rurales de los POT de cada municipio y su cartografía, y encuentra gran divergencia entre uno y otro, en términos de vocaciones, zonificación de usos del suelo, intervenciones, clasificación por tipología de actividades, zonificación ambiental, etc. Esto evidencia la existencia de una «variedad de lenguajes que dificultan los análisis a escala regional», una «mezcla indiscriminada de usos, zonificaciones, intervenciones y tratamientos rurales como resultado de su proceso de planificación», y debilidades como «la desprotección de elementos estructurantes naturales tan importantes como las fuentes hídricas».

En el contexto anterior, es recomendable que las áreas metropolitanas realicen las actividades que se definen a continuación.

a) Homologar y simplificar en los POT y PEMOT de las áreas metropolitanas la información sobre la caracterización y delimitación de las clases, categorías, usos y tratamientos del suelo rural, suburbano y de protección

Lo anterior es importante para asegurar un diagnóstico integral de los conflictos y potencialidades existentes, como también para plantear los mecanismos que le ofrezcan una continuidad lógica en el territorio. Lo anterior implica que cada área metropolitana deberá hacer, en conjunto con sus municipios, un análisis de las divergencias existentes en cada uno de los POT frente a condiciones de geomorfología, zonificación climática, hidrografía, estructura predial, valoración del suelo, conectividad e infraestructura vial, gestión del riesgo, usos del suelo, infraestructura, entre otros, a la luz de la normatividad nacional, regional y local vigente, y la posterior homologación de las variables que se definan en el análisis, a través de la realización de los estudios que se identifiquen como faltantes.

También es importante realizar un análisis detallado de las actividades, usos y características de vecindad entre las diferentes clases y categorías de suelo, teniendo como prioridad el suelo rural y de protección, con el fin de establecer actividades de transición apropiadas, especialmente en el suelo suburbano. Para esto es necesario establecer el nivel actual de heterogeneidad en la escala, composición y nivel de detalle de la información que existe en los POT para las distintas clases de suelo. Con base en los hallazgos, se deben plantear estudios complementarios y nuevas definiciones y ajustes en los instrumentos de planificación municipal y metropolitano, para lograr la coherencia que se requiere.

b) Diseñar e implementar observatorios metropolitanos del suelo rural agropecuario como instrumento para la toma de decisiones y monitoreo de las políticas de ordenamiento territorial

Teniendo en cuenta que las zonas rurales no cuentan con mecanismos apropiados para monitorear el mercado de tierras e inmobiliario, se plantea la necesidad de que las áreas metropolitanas (en coordinación con sus municipios) que tengan la capacidad no solo de producir, acopiar y procesar información del rural, sino también de desarrollar mecanismos para el análisis de las relaciones que se dan a nivel catastral, comercial y transaccional, implementen observatorios inmobiliarios y del mercado del suelo. Esto permitiría generar análisis que incorporen información que hoy en día no está siendo tomada en cuenta, sobre todo en la escala supramunicipal, y llevaría a que el mercado inmobiliario y las administraciones locales cuenten con información más transparente e integral para la toma de decisiones. Este tipo de instrumentos se han implementado en ciudades como Bogotá y Medellín, a partir de convenios interinstitucionales entre los catastros y las oficinas de planeación. Sobre tales experiencias se pueden obtener insumos para su aplicación en ámbitos de mayor escala como la metropolitana.

Se propone que las áreas se conviertan en autoridades de información metropolitana, que administren y gestionen la información catastral y sectorial, entre otras, y que sirvan de insumo para uso ejercicios de planeación y ordenamiento más coherentes.

La UPRA llevará a cabo acciones para la articulación de los observatorios metropolitanos del suelo rural con el Observatorio de Mercado de Tierras Rurales que se encuentra implementado, particularmente la transferencia de información y el acompañamiento para su implementación.

c) Formación, actualización y mantenimiento de la información catastral rural

La planeación y el ordenamiento territorial rural metropolitanos exigen la consolidación de la información catastral en sus variables física, jurídica y económica. Las áreas metropolitanas pueden gestionar y coordinar la actualización de los procesos catastrales en asocio con las autoridades respectivas.

4.3.5 El control sobre el uso y ocupación del suelo rural como un eslabón crítico para el desarrollo territorial integral

Una de las problemáticas más agudas que se presentan a lo largo y ancho del territorio nacional, tanto en el campo como en las ciudades, es la incapacidad técnica, financiera y administrativa en todos los niveles de gobierno para ejercer una efectiva vigilancia, inspección, control y sanción sobre el uso y ocupación inadecuada del suelo. En este sentido, el territorio ha desbordado históricamente a las entidades del Estado y continúa haciéndolo en el presente.

Bajo el actual modelo de descentralización, esta función, que recae en las administraciones municipales, no se ejerce de manera efectiva (con algunas excepciones), debido a la carencia de herramientas que permitan identificar en tiempo real las infracciones que en este sentido se realizan, y posteriormente ejercer la autoridad para que se tomen las medidas necesarias para su reversión y sanción. Esta problemática es más notoria en el suelo rural y en los suelos suburbanos, en los que la presencia de las administraciones municipales es menor y en los que problemáticas como el conflicto armado y la ocupación ilegal agudizan y complejizan esta tarea.

Las debilidades administrativas que se derivan y al mismo tiempo se transfieren a la carencia de apropiados instrumentos de planificación territorial, información catastral y regulación normativa, combinadas con las debilidades del sistema de justicia, hacen que la brecha entre el deber ser y la realidad en el suelo rural sea crítica.

Esta es una condición que tampoco puede seguir siendo percibida y analizada desde lo puramente urbano o lo puramente rural, como tampoco estar circunscrita a las fronteras de cada municipio. Es necesario reconocer las expresiones espaciales de la nueva ruralidad y los cambios en las dinámicas y organización territorial que están ocurriendo o tienden a formarse, para actuar, desde el ejercicio de la planificación preventiva y de la anticipación de cambios. Las áreas metropolitanas pueden jugar un papel fundamental en este sentido en la medida que podrían jalonar, coordinar e integrar las labores de vigilancia, monitoreo, inspección y control a nivel supramunicipal y darle así una mayor integralidad al territorio.

Definir arreglos institucionales y operativos entre las áreas metropolitanas y las alcaldías para el ejercicio mancomunado de control y vigilancia sobre el uso y aprovechamiento de los suelos rural y suburbano. Si bien las funciones de vigilancia, inspección, control y sanción a nivel local están delegadas exclusivamente a las oficinas de planeación municipal y con un alcance estrictamente urbanístico, se puede plantear que las mismas amplíen dicho alcance sobre el suelo rural, o que, a través de otras instancias como las secretarías de agricultura o desarrollo rural, se garantice mayor presencia en estas zonas. Como otra opción, y en el marco de lo establecido en la ley 1625 sobre las relaciones entre el área metropolitana y los municipios integrantes y otras entidades, se puede plantear un marco de cooperación entre los mismos, con el fin de contribuir en las labores de vigilancia y control, particularmente en lo referente a la sostenibilidad de los hechos metropolitanos determinados en los PEMOT.

4.3.6 Gobernanza territorial metropolitana, cultura metropolitana y fortalecimiento institucional

La articulación y coherencia de los procesos de ordenamiento territorial de los municipios que conforman las áreas metropolitanas dependen en gran medida de la capacidad de gobernanza de sus órganos de administración.

Fortalecer técnica y políticamente las áreas metropolitanas con el fin de asegurar desde estas la coordinación inter jurisdiccional y la prevalencia del interés general (de toda el área) sobre el particular (de cada municipio). El fortalecimiento depende de la posibilidad de mejorar sus ingresos y ampliar las fuentes de financiación, con las cuales se puedan realizar estudios e investigaciones que mejoren el conocimiento de las dinámicas y conflictos urbano-rurales; también, para cumplir las funciones de planeación, y la formulación y ejecución de proyectos de impacto metropolitano. Como se mencionó anteriormente, las áreas deben contar la información y las herramientas técnicas necesarias para la comprensión del territorio de su jurisdicción y para monitorear los cambios que propicien sobre el mismo las diferentes actividades productivas y formas de ocupación.

El concepto de gobernanza territorial permite comprender las estrategias de los actores para gestionar y resolver de forma colectiva sus problemas locales y regionales (metropolitanos) como la gestión de los recursos hídricos, constitución de redes y asociaciones público-privadas y sociales para propiciar entornos territoriales que propicien la formación de sistemas territoriales productivos agropecuarios y multisectoriales, además de facilitar la gobernanza del agua, de la tierra y de los recursos naturales en general.

El grado de gobernanza territorial metropolitana será más sólido en la medida que exista una autoidentificación de los habitantes metropolitanos y de las diversas administraciones municipales que integran el área con aquellos asuntos de interés conjunto, especialmente de carácter cultural, ambiental y de identidad territorial, que se pueden concretar alrededor de determinados hechos metropolitanos.

En ese sentido, es recomendable promover la cultura de lo metropolitano, alrededor de visiones compartidas de desarrollo y de atributos e imágenes que le den significado distintivo al área metropolitana y generen reconocimiento e identidad por la realización de acciones conjuntas que posibilitan el mejoramiento continuo de la calidad de vida urbana y rural de los conglomerados metropolitanos, y constituyen una imagen metropolitana atractiva, con rasgos propios institucionales, culturales y ambientales. Desde la perspectiva rural y de la base económica agropecuaria, la revalorización del ambiente natural, del paisaje y patrimonio territorial rural, de la cultura campesina y su relación con el medio natural, en contraste con la agitada vida urbana, se puede constituir en un atractivo metropolitano.

Es importante concientizar, desde las áreas metropolitanas, a las instituciones públicas y privadas, así como a las comunidades, sobre la asociatividad y el trabajo mancomunado, para facilitar la participación de los actores en las dinámicas de desarrollo económico y social de alcance metropolitano. La cultura de lo metropolitano puede aportar elementos para la identificación de proyectos que rescaten usos y costumbres en zonas rurales asociadas con las actividades agropecuarias, y la preservación del patrimonio cultural.

En el contexto anterior, las áreas metropolitanas definirán una estrategia de gobernanza territorial rural a partir de los escenarios de participación del sector agropecuario con injerencia en el territorio metropolitano, tales como los consejos metropolitanos, los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR), los consejos seccionales de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal, comercial y de desarrollo rural (Consea) y las secretarías departamentales de desarrollo rural o agropecuario, entre otros.

La estrategia de gobernanza territorial rural promoverá la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado social de derecho, de modo que las decisiones y acciones del ordenamiento territorial agropecuario sean legítimas, efectivas, eficientes y duraderas. Asimismo, se promoverán mecanismos de gestión coordinada y armónica, y de alianzas entre los distintos actores públicos, privados y comunitarios, en condiciones de equidad e inclusión social.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Aglomeración urbana: «conjunto de ciudades entre las que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta de vivienda, servicios sociales, ambientales, culturales o administrativos. Estas relaciones se presentan usualmente en torno a una ciudad principal o núcleo, que concentra dinámicas económicas, territoriales y poblacionales de mayor escala que aquellas con las que se relaciona, pero cuyo desarrollo y crecimiento ha desbordado sus límites» (DNP, 2104, p. 43).

Área metropolitana: «entidades administrativas de derecho público formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada» (Ley 1625 de 2013).

Bienes y servicios públicos rurales: aquellos cuya disponibilidad y disposición es apropiable por todos, sin sujeción a condiciones especiales de legitimación para su acceso, y del cual el uso por una persona no substraerá del uso por otros. Incluye vivienda rural, servicios públicos domiciliarios (agua, energía, saneamiento básico), servicios sociales (educación, salud, seguridad social), electrificación, vías, adecuación de tierras, asistencia técnica, servicios financieros, información y conocimiento, entre otros, prestados por el Estado, por el sector privado o por alianzas público-privadas.

Desarrollo territorial agropecuario: mejoramiento progresivo de las condiciones socioeconómicas de la producción y de la vida de las comunidades que ocupan y usan las áreas agropecuarias. Incluye las condiciones de acceso, tenencia, distribución y uso de la tierra, así como las condiciones de seguridad, movilidad espacial, comercialización, mercado de tierras y acceso a bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva, entre otros.

Enfoque territorial: aquel que permite potenciar el desarrollo rural para mejorar el bienestar de los habitantes en un territorio propiciando la participación y cooperación de todos los actores y el aprovechamiento de sus bienes, en un proceso que lleve a la ordenación del territorio y la sostenibilidad ambiental (MADR, 2011).

Gestión metropolitana: acciones de las autoridades metropolitanas para el cumplimiento de sus competencias y funciones.

Gobernanza territorial rural metropolitana: capacidad del área metropolitana para resolver los asuntos clave del desarrollo y ordenamiento territorial del territorio, mediante la participación activa, equitativa, informada y con incidencia de actores públicos, sociales y privados que den legitimidad a las decisiones y acciones de la gestión metropolitana.

Modelo de ocupación del territorio metropolitano: disposición espacial (localización, distribución) y relaciones funcionales de los sistemas estructurantes del territorio metropolitano: sistema de áreas protegidas, sistema productivo, sistema vial, sistema de asentamientos, sistema de bienes y servicios públicos.

Normas obligatoriamente generales: los lineamientos, las directrices, las determinaciones, los objetivos o criterios que las juntas metropolitanas establecen, en el contexto de la gestión metropolitana, son de obligatorio cumplimiento por parte de los municipios que integran el área metropolitana.

Ordenamiento territorial: 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, con el fin de 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 medioambiente y las tradiciones históricas y culturales (Ley 388 de 1997).

Ordenamiento territorial metropolitano: conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por las áreas metropolitanas con miras a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio metropolitano y la armonización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios que integran el área, en lo que corresponde a hechos metropolitanos, de acuerdo con el objeto, las competencias y funciones establecidas por la Constitución, la ley y las normas reglamentarias.

Territorio: espacio geográfico en el que una persona, grupo de personas, institución o el Estado ejercen control y dominio. En tanto producto social e histórico, el territorio puede ser de carácter urbano, rural, marítimo, insular o aéreo, dotado de una determinada base de bienes naturales comunes, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, así como bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de dar cohesión a la totalidad de los elementos constitutivos (Massiris, 2012; PNUD, 2011).

Territorio metropolitano: espacio jurisdiccional del conjunto de municipios que integra el área metropolitana.

Territorio rural: aquel cuya población se presenta de modo disperso o agrupada en núcleos poblacionales de baja densidad o carentes de población estable, principalmente ligados al uso y manejo de bienes naturales comunes, tanto continentales como marítimo-costeros, bajo determinadas formas de producción, patrones culturales y arreglos institucionales históricamente contruidos.

Unidades metropolitanas de planificación rural: instrumento de planificación y gestión integral y coordinada de la ocupación y el uso del territorio rural metropolitano.

BIBLIOGRAFÍA

Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) (2000). Plan de desarrollo metropolitano: componente físico-territorial. Bucaramanga: AMB, Junta Metropolitana. Acuerdo 008.

—. (2011). *Revisión del componente físico-territorial del plan integral metropolitano de desarrollo*. Bucaramanga: AMB. Unión Temporal DOT-AMB. Acuerdo 013.

—. (2012). *Directrices de ordenamiento territorial metropolitano*. Bucaramanga: AMB.

Área Metropolitana de Barranquilla (AMBQ). (2013). *Normas generales que definen los objetivos y criterios relacionados con las materias referidas a los hechos metropolitanos del Área Metropolitana de Barranquilla*. Barranquilla: AMBQ, Junta Metropolitana. Acuerdo 002.

Área Metropolitana Centro-Occidente (AMCO). (2000). *Plan integral de desarrollo metropolitano*. Pereira: Área Metropolitana Centro-Occidente, Junta Metropolitana, Acuerdo 004.

Área Metropolitana Centro-Occidente (AMCO). (2013). *Plan integral de desarrollo metropolitano: hacia la sustentabilidad del desarrollo AMCO-región de interinfluencia*. Pereira: Área Metropolitana Centro-Occidente, Junta Metropolitana, Acuerdo 010.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2006). *Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial: hacia una región de ciudades*. Medellín: AMVA, Junta Metropolitana. Acuerdo 015.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2011). *Formulación de las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial rural en los municipios del Valle de Aburrá*. Medellín: AMVA y Universidad Nacional de Colombia.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2014). *Documento CONPES 3819. Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Misión sistema de ciudades: una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*. Bogotá: DNP.

—. (2015). *El campo colombiano, un camino hacia el bienestar y la paz*. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo I. Bogotá: DNP.

Ley 388 de 1997. «Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 43091, del 24 de julio de 1997.

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

Massiris, Á. (2012). *Gestión territorial del desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Dirección de Investigaciones, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección Investigación UPTC 47. Tunja: UPTC.

—. (2105). *Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua): bases para la formulación de política pública*. Bogotá: UPRA.

—. (2018). *Definición de modelo territorial agropecuario y estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario*. Bogotá: UPRA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011*. Bogotá: PNUD.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2016). *Propuesta de lineamientos de ordenamiento territorial rural para áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas*. Documento inédito (autor: Augusto Pinto).

APÉNDICES



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



APÉNDICE 1. DEFINICIÓN DE ÁREAS DE ACTIVIDAD EN EL SUELO RURAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA, 2013⁵

Nombre del área	Definición
Centro poblado rural	De conformidad con la Ley 505 de 1995, los centros poblados son los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural. Dicha concentración presenta características urbanas tales como la delimitación de vías vehiculares y peatonales. De acuerdo con el Decreto 3600 de 2007, se restringe esta categoría a 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 comunitario.
Núcleo de población	De conformidad con lo establecido en el Decreto 097 de 2006, es el asentamiento humano agrupado en un conjunto de construcciones independientes, caracterizadas por su proximidad y por compartir circulaciones e infraestructura de servicios comunes. Se consideran núcleos de población en suelo rural, entre otros, los centros poblados rurales y las parcelaciones destinadas a vivienda campestre.
Centros poblados de interés metropolitano	Aquellos que, por su localización, dinámicas y relaciones de cercanía de actividades agrícolas, pecuarias o turísticas, pueden soportar la potenciación de las relaciones metropolitanas y subregionales.
Centralidades rurales	Unidades territoriales ubicadas en la intersección de caminos, que materializan identidades locales al concentrar diversos equipamientos y servicios de alcance local. Cuando los centros poblados del área rural se articulen con la cabecera municipal, se convertirán en centralidades rurales.
Área de conservación y protección ambiental	Áreas o zonas que deben ser objeto de especial protección ambiental, de acuerdo con la legislación vigente, y las que forman parte de la estructura ecológica principal, para lo cual se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como las del sistema nacional de áreas protegidas, las áreas de reserva forestal, las de manejo especial, y las áreas de especial importancia ecosistémica (como nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna).
Área de amenaza y riesgo	Zona que presenta alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.
Área de actividad agropecuaria productora y de explotación de recursos naturales	Áreas que poseen terrenos que deben ser mantenidos y preservados por su destinación a la agricultura, ganadería, avicultura, porcicultura, apicultura, acuicultura, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3 del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no pueden autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto Ley 1333 de 1986, los suelos que, según

⁵ Elaborado por Ángel Massiris Cabeza.

Nombre del área	Definición
	la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), pertenezcan a las clases I, II y III y aquellos correspondientes a otras clases agrológicas que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, el control de procesos erosivos y las zonas de protección forestal.
Área de actividad agropecuaria no especializada	Áreas cuyos suelos son aptos para las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, porcinas, apícolas y acuícolas en pequeña escala y en parcelas que incluyen la vivienda campesina, y sus productos abastecen generalmente a los centros poblados rurales, de conformidad con el artículo 1 de la Resolución 11351 de 2005, que establece la clasificación de actividades económicas con base en la homologación de la clasificación industrial internacional uniforme adaptada para Colombia (CIU).
Área de actividad mixta rural	Aquellas donde se desarrolla la mezcla de actividades agrícolas, pecuarias (mayores y menores), áreas de esparcimiento, vivienda campesina y campestre, donde debe prevalecer el mantenimiento de un paisaje caracterizado por bajas densidades e índices de ocupación bajos y unas actividades de producción primaria (cultivos agrícolas y forestales) de predominio. Por tratarse de actividades localizadas en suelo rural, se da prevalencia a la producción agrícola, pecuaria y forestal, así como a las edificaciones de apoyo a su funcionamiento en los términos establecidos para las áreas de reserva agrícola.
Áreas de actividad patrimonio cultural	Aquella en la cual se localizan, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.
Área del sistema de servicios públicos domiciliarios	Aquella donde se localizan las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia. Deberán señalarse las áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales o estaciones de bombeo necesarias para resolver los requerimientos propios de uno o varios municipios y que se definan de conformidad con la normativa vigente.
Zona agroindustrial	Áreas destinadas al proceso de almacenamiento o transformación de los productos de la agricultura, ganadería y forestal comercial, en productos de elaboración para el consumo, tales como centros de acopio, silos de granos, almacenes de materia prima, actividades en sitios destinados para la transformación, conservación y empaque de productos, entre otros.
Zona de explotación de materiales	Áreas donde se desarrollan las actividades mineras descritas en la Resolución 11351 de 2005, expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), establecidas como explotación de minerales no metálicos.
Zonas de uso sanitario de alto impacto	1. Rellenos sanitarios, definidos conforme lo dispone el Decreto 838 de 2005 y sus normas complementarias. 2. Escombreras, entendidas en los términos de lo dispuesto en el Decreto 1713 de 2002. 3. Plantas de tratamiento por establecer en los suelos de los municipios del área metropolitana de Barranquilla como de protección.

Nombre del área	Definición
Zona agroturística	Aquella donde se desarrolla un tipo de turismo especializado en el cual el turista se involucra con el campesino en las labores agrícolas, de conformidad con la Ley 300 de 1996, artículo 26, numeral 4. Por sus características, este tipo de turismo se desarrolla en actividades vinculadas a la agricultura, la ganadería u otra actividad, y se busca con ello generar un ingreso adicional a la economía rural.
Zona acuaturística	Aquella donde se desarrolla una forma de turismo especializado cuya motivación principal sea el disfrute por parte de los turistas de servicios de alojamiento, gastronomía y recreación, prestados durante el desplazamiento por ríos, mares, lagos y, en general, por cualquier cuerpo de agua, así como de los diversos atractivos turísticos que se encuentren en el recorrido, utilizando para ello embarcaciones especialmente adecuadas para tal fin, de conformidad con la Ley 300 de 1996, artículo 26, numeral 5.
Zona ecoturística	De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 300 de 1996, se entiende por ecoturismo la forma de turismo especializado y dirigido que se desarrolla en áreas con un atractivo natural especial y se enmarca dentro de los parámetros del desarrollo humano sostenible. El ecoturismo busca la recreación, el esparcimiento y la educación del visitante a través de la observación, el estudio de los valores naturales y los aspectos culturales relacionados con ellos; por lo tanto, es una actividad controlada y dirigida que produce un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respeta el patrimonio cultural, educa y sensibiliza a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza. El desarrollo de las actividades ecoturísticas debe generar ingresos destinados al apoyo y fomento de la conservación de las áreas naturales en las que se realiza y a las comunidades aledañas. Este uso debe ejercerse bajo los parámetros establecidos en la Resolución 0118 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Fuente: AMBQ (2013, pp. 52-54)

APÉNDICE 2. AVANCES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS ENTRE 1985 Y 2016

Área metropolitana	Hechos metropolitanos de ordenamiento territorial	Acuerdo metropolitano
AM del Valle de Aburrá (AMVA)	Establecimiento de siete estrategias regionales para la consolidación de la metrópoli y la región, base para la formulación de los planes de ordenamiento territorial zona norte y zona sur.	1985. Plan integral de desarrollo metropolitano
	Establecimiento del modelo de desarrollo territorial metropolitano mediante la combinación de estrategias de formación de nuevos núcleos urbanos y acciones de renovación y redensificación.	1998. Orientaciones metropolitanas de OT
	Directrices metropolitanas de OT: • Modelo de ordenamiento territorial metropolitano. • Hechos metropolitanos referidos a la base natural de soporte territorial: bordes de protección ambiental, río Medellín, ejes de conexión transversal, a partir de elementos naturales. • Hechos metropolitanos referidos a elementos estructurantes transformados (espacio público): sistema de movilidad, de servicios públicos domiciliarios, de implementación de PGIR, proyectos estratégicos, criterios de localización de equipamientos, patrimonio cultural. • Hechos metropolitanos referidos a lo estructurado (espacio privado): suelo urbano, rural y localización de vivienda, sistema de reparto de cargas y beneficios. • Lineamientos de ordenamiento ambiental urbano orientados a la conservación de la base natural, la construcción de una metrópoli urbana y la construcción de una metrópoli regional sostenibles. • Instrumentos de gestión territorial.	Acuerdo 015 de 2006
	Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial rural: Incluyen: • Macrounidades de planificación territorial rural metropolitana. • Sistema ecológico estructurante metropolitano. • Suelos para la protección de la producción agraria. • Áreas para parcelaciones destinadas a la vida campestre. • Reservas metropolitanas de minerales para la construcción. • Centros poblados rurales de interés metropolitano. • Corredores viales suburbanos de interés metropolitano. • Parques metropolitanos de borde.	2011. Proyecto de acuerdo mediante el cual se complementa y adiciona el Acuerdo 15 de 2006
	Complemento del Acuerdo 15 de 2006 en cuanto a: • Sistemas estructurantes de ocupación del territorio metropolitano: de medioambiente, paisaje y espacio público, y de movilidad y transporte. • Escenarios estratégicos territoriales que determinan el modelo de ocupación: escenario territorial de río y de ladera.	Acuerdo 13 de 2011



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



Área metropolitana	Hechos metropolitanos de ordenamiento territorial	Acuerdo metropolitano
AM de Bucaramanga (AMB)	PIDM. Componente físico-territorial (2000): • Estrategias territoriales: a) integración urbano-rural del territorio; b) redireccionamiento urbano, descentralización y desconcentración del territorio; c) articulación del territorio mediante el sistema verde; d) recualificación del tejido urbano existente; e) apertura de nuevas zonas de desarrollo urbano. • Políticas de ordenamiento físico: a) manejo armónico, articulado y coordinado de los suelos de expansión urbana y sus correspondientes funciones urbanas; b) conformación y manejo del sistema de protección ambiental; c) creación, operación y mantenimiento de los parques metropolitanos; d) adecuada localización de viviendas de interés social; e) manejo integral y coordinado de servicios públicos domiciliarios; f) mejoramiento de la movilidad urbana. • Estructura metropolitana territorial: a) descentralización del territorio metropolitano: centralidades central, periféricas y centralidades; b) sistemas estructurales de espacio público metropolitano (ambiente, parques, vías, equipamientos); c) formas de ocupación del suelo: áreas funcionales, aprovechamientos. • Normas obligatoriamente generales: criterios para el manejo de los suelos de expansión y de protección ambiental; usos del suelo asociados a la tecnópolis; localización de vivienda de interés social; conformación y manejo de los parques metropolitanos; manejo de servicios públicos domiciliarios y aseguramiento de la movilidad metropolitana.	Acuerdo 008 de 2000, revisado por el Acuerdo 013 de 2011
	Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial: recoge en gran medida las políticas y estrategias del Acuerdo 008 de 2000.	2012
AM Centro-Occidente (AMCO)	PIDM 2000-2103. Componente de ordenamiento físico territorial: se definen y adoptan como directrices físico-territoriales relacionadas con los hechos metropolitanos, las referidas a los sistemas ambiental, espacio público y equipamiento colectivo, suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, vías y transporte.	Acuerdo 004 de 2000, modificado por el Acuerdo 002 de 2011
	PIDM 2014-2032. Directrices metropolitanas generales de ordenamiento territorial: a) ciudad y entorno, b) suelo programado, c) hábitat y vivienda, d) riesgo y cambio climático, e) mercado del suelo, f) territorio y sociedad, g) objetivos, metas e indicadores, g) políticas, estrategias y programas.	Acuerdo 10 de 2013
AM de Barranquilla	Directrices metropolitanas y lineamientos generales de OT • Objetivos y estrategias. • Lineamientos de política para la articulación territorial metropolitana.	Acuerdo 002 de 2013



Área metropolitana	Hechos metropolitanos de ordenamiento territorial	Acuerdo metropolitano
	• Modelo territorial metropolitano: sistemas estructurantes (ambiental, vial, centralidades y equipamientos) y zonas metropolitanas. • Hechos metropolitanos referidos a la base natural: sistema orográfico, sistema hídrico y áreas de especial importancia ecosistémica. • Hechos metropolitanos referidos al sistema estructurante construido: sistema vial, sistema de movilidad, corredor ambiental metropolitano, sistema de servicios públicos domiciliarios, PGIR y patrimonio cultural. • Hechos metropolitanos referidos a lo estructurado: clasificación del suelo metropolitano; centralidades metropolitanas; criterios y parámetros para la determinación de tratamientos urbanos, usos del suelo rural urbano de acuerdo con áreas de actividad, densidades urbanas y rurales, planes parciales, vivienda, áreas verdes y espacio público; zonificación y planificación intermedia del suelo rural y umbrales máximos de suburbanización.	
AM del Valle del Cacique de Upar (Metropoliupar)	Ordenamiento territorial metropolitano. Acciones estratégicas: • Políticas para la intervención de hechos metropolitanos. • Lineamientos para la localización de infraestructuras de escala metropolitana y visión urbano-regional. • Normas generales para el OT. • Gestión y democratización de la información para el OT. • Gestión financiera para el OT. • Gestión política del OT: gobernanza y gobernabilidad. • Diseño e implementación de sistema de monitoreo y seguimiento al avance de los indicadores. • Gestión de proyectos estratégicos de fortalecimiento de capacidades institucionales y metropolitanas.	Acuerdo 006 de 2013 PIDM 2013-2023

- Los ejercicios de planificación territorial metropolitana no han incorporado la ruralidad como un tema importante en todas las fases de su desarrollo (diagnóstico, planificación, proyectos y reglamentación).
- La Ley de Áreas Metropolitanas no es clara respecto a la existencia de hechos metropolitanos rurales agropecuarios, su definición y alcance.
- Falta claridad sobre la diferencia o las particularidades del suelo rural agropecuario en municipios de las áreas metropolitanas.
- Existe dispersión de orientaciones y en las normas contenidas en los POT de los municipios referentes al componente rural.
- Los desarrollos reglamentarios, en materia de planificación territorial metropolitana, dan prioridad a la determinación de los suelos de protección ambiental y no a los de vocación agrícola y sus implicaciones para la seguridad alimentaria.
- Se han generado conflictos por la falta de armonización de las directrices o instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental con las de alcance metropolitano.
- Dispersión de la reglamentación sobre el ordenamiento territorial (urbano, rural, ambiental y sectorial).
- Se carece de objetivos metropolitanos y regionales en materia de planificación territorial rural.
- Hay una falta de continuidad en la determinación de las clases y usos del suelo rural agropecuario entre todos los municipios y entidades, que ayuden a la sostenibilidad metropolitana en todos los ámbitos que este concepto agrupa.
- Se identifican contradicciones y discontinuidades en las categorías utilizadas por cada uno de los municipios para el uso propuesto del suelo rural agropecuario.
- Hay diversidad de procedimientos y falta de precisión entre los municipios metropolitanos para la planificación del suelo rural agropecuario: zonificación; categorías; determinación de usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos, y tratamientos rurales.
- A escala metropolitana, para el análisis, existen dificultades relacionadas con la espacialización de las zonificaciones o categorías mencionadas en el párrafo anterior. La cartografía que soporta los acuerdos municipales no coinciden en todos los casos.
- Hay desajuste en los momentos de la formulación, revisión y ajuste de los POT, los cuales no garantizan la coherencia y complementariedad de las determinaciones de ordenamiento territorial rural.
- Se incorporan adecuadamente las variables de ordenamiento relacionadas con la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.
- Falta reglamentación sobre el suelo suburbano, particularmente sobre cómo se determina el umbral de suburbanización.
- Se observan vacíos e incoherencia en la determinación y tratamiento de suelos de expansión urbana y suburbanos entre los municipios que conforman las áreas metropolitanas.
- La extracción y disposición final de recursos del medioambiente utilizados para el suministro de servicios públicos en las ciudades, centros poblados y ámbitos metropolitanos no se lleva a cabo de manera racional y sostenible.
- Se da un crecimiento acelerado, no planificado, de las periferias urbanas, particularmente de la ciudad núcleo del área metropolitana, como resultado de la falta de políticas poblacionales que promuevan un crecimiento equilibrado entre las áreas urbanas y rurales de los municipios.
- No existe claridad acerca de los fenómenos o relaciones económicas, sociales y físicas que pueden constituir hechos metropolitanos rurales. La definición de estos hechos requiere un análisis pormenorizado de sus posibles implicaciones técnicas, jurídicas y políticas.



- Los instrumentos de ordenamiento territorial de escala general existentes no han determinado una estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo. No es claro el alcance de conceptos planteado por la ley como el modelo de ocupación territorial metropolitano.
- No es claro cómo se articulan el alcance y potencial de instrumentos de escala intermedia como las UPR en la escala supramunicipal o metropolitana.
- Prevalecen la planificación y el ordenamiento sectorial (ambiental, minero, transporte) sobre la visión de ordenamiento integral del territorio rural.
- Hay conflictos entre diversos usos y las formas de ocupación del suelo rural, propiciados por la falta de planeación y control, así como por la debilidad de los instrumentos de ordenamiento territorial.
- Se carece del espacio público recreativo en zonas rurales y conflictos en sus usos y aprovechamiento.
- Existe debilidad técnica de los municipios y áreas metropolitanas para la comprensión de las problemáticas y la planeación territorial rural.
- Hay imposición y desarticulación de políticas y directrices nacionales sectoriales que afectan las decisiones y modelos de ordenamiento territorial rural en la escala metropolitana y municipal (vivienda, infraestructura, transporte, agua y saneamiento).
- No se incluyen variables como el paisaje o la cultura en los determinantes del ordenamiento territorial rural metropolitano.
- No se examinan adecuadamente los efectos derivados de la expansión metropolitana sobre el mercado de tierras suburbanas y rurales, teniendo en cuenta que la especulación generada transforma los usos del suelo, desestimula los usos agropecuarios, dificulta el acceso a la tierra para quienes no la poseen y tiende a expulsarlos de su hábitat tradicional



APÉNDICE 3. DEBILIDADES DE LA GESTIÓN TERRITORIAL METROPOLITANA⁶

- Los ejercicios de planificación territorial metropolitana no han incorporado la ruralidad como un tema importante en todas las fases de su desarrollo (diagnóstico, planificación, proyectos y reglamentación).
- La Ley de Áreas Metropolitanas no es clara en cuanto a la existencia de hechos metropolitanos rurales agropecuarios, su definición y alcance.
- Falta de claridad sobre qué diferencia o qué particularidades presenta el suelo rural agropecuario en municipios de las áreas metropolitanas.
- Dispersión de orientaciones y en las normas contenidas en los POT de los municipios referentes al componente rural.
- Los desarrollos reglamentarios, en materia de planificación territorial metropolitana, han brindado prioridad a la determinación de los suelos de protección ambiental y no a los de vocación agrícola y sus implicaciones para la seguridad alimentaria.
- Conflictos generados por la falta de armonización de las directrices o instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental, con las de alcance metropolitano.
- Dispersión reglamentaria sobre ordenamiento territorial (urbano, rural, ambiental y sectorial).
- Carencia de objetivos metropolitanos y regionales en materia de planificación territorial rural.
- Falta de continuidad en la determinación de las clases y usos del suelo rural agropecuario entre todos los municipios y entidades, que ayuden a la sostenibilidad metropolitana en todos los ámbitos que este concepto agrupa.
- Se identifican contradicciones y discontinuidades en las categorías utilizadas por cada uno de los municipios para el uso propuesto del suelo rural agropecuario.
- Diversidad de procedimientos y falta de precisión entre los municipios metropolitanos para la planificación del suelo rural agropecuario: zonificación; categorías; determinación de usos principales, complementarios, restringidos y prohibidos; y tratamientos rurales.
- Dificultades para el análisis a escala metropolitana, relacionado con la espacialización de las zonificaciones o categorías mencionadas en el párrafo anterior. La cartografía que soporta los acuerdos municipales no coincide en todos los casos.
- Desajuste en los momentos de la formulación, revisión y ajuste de los POT, los cuales no garantizan la coherencia y complementariedad de las determinaciones de ordenamiento territorial rural.
- Incorporación adecuada de variables de ordenamiento relacionadas con la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.
- Falta de reglamentación sobre el suelo suburbano, particularmente sobre cómo se determina el umbral de suburbanización.
- Vacíos e incoherencia en la determinación y tratamiento de suelos de expansión urbana y suburbanos entre los municipios que conforman las áreas metropolitanas.

⁶ UPRA (2016, pp. 18-19).

- La extracción y disposición final de recursos del medioambiente utilizados para el suministro de servicios públicos en las ciudades, centros poblados y ámbitos metropolitanos no se lleva a cabo de manera racional y sostenible.
- Crecimiento acelerado no planificado de las periferias urbanas, particularmente de la ciudad núcleo del área metropolitana, como resultado de la falta de políticas poblacionales que promuevan un crecimiento equilibrado entre las áreas urbanas y rurales de los municipios.
- La no claridad acerca de los fenómenos o relaciones económicas, sociales y físicas que pueden constituirse en hechos metropolitanos rurales. La definición de estos hechos requiere un análisis pormenorizado de sus posibles implicaciones técnicas, jurídicas y políticas.
- Los instrumentos de ordenamiento territorial de escala general existentes no han determinado una estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo. No es claro el alcance de conceptos planteado por la ley como el modelo de ocupación territorial metropolitano.
- La falta de claridad sobre la articulación, el alcance y potencial de instrumentos de escala intermedia como las UPR en la escala supramunicipal o metropolitana.
- La prevalencia de la planificación y el ordenamiento sectorial (ambiental, minero, transporte) sobre una visión de ordenamiento integral del territorio rural, macrordenamiento.
- Los conflictos entre los diversos usos y las formas de ocupación del suelo rural propiciados por la falta de planeación y control, y la debilidad de los instrumentos de ordenamiento territorial.
- La carencia del espacio público recreativo en zonas rurales y conflictos en sus usos y aprovechamiento.
- La debilidad técnica de los municipios y áreas metropolitanas para la comprensión de las problemáticas y la planeación territorial rural.
- La imposición y desarticulación de políticas y directrices nacionales sectoriales que afectan las decisiones y modelos de ordenamiento territorial rural en la escala metropolitana y municipal (vivienda, infraestructura, transporte, agua y saneamiento).
- La falta de inclusión de variables como el paisaje o la cultura como determinantes del ordenamiento territorial rural metropolitano.