



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

REGULACIÓN TERRITORIAL Y CONFLICTOS EN LOS USOS DEL SUELO RURAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

SANDRA CECILIA ZAPATA MOLINA

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Arquitectura
Escuela de Planeación Urbano-Regional
Medellín, Colombia
2012

REGULACIÓN TERRITORIAL Y CONFLICTOS EN LOS USOS DEL SUELO RURAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

SANDRA CECILIA ZAPATA MOLINA
ARQUITECTA

Trabajo Final presentado como requisito para optar al título de:
Magister en Estudios Urbano-Regionales

Directora
ANÁLIDA RINCÓN PATIÑO
Doctora en Investigación y Planeación Urbano-Regional

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Arquitectura
Escuela de Planeación Urbano-Regional
Medellín, Colombia
2012

AGRADECIMIENTOS

Expreso mis agradecimientos a:

A Dios...por darme fuerzas y brindarme la oportunidad de estudiar y trabajar en el campo de la planeación territorial.

A mis padres por darme la mejor herencia: mi educación.

Al DAP de Medellín, especialmente a la Unidad de Ordenamiento Territorial por los conocimientos y la experiencia adquirida.

A mis compañeros de trabajo de la maestría Luisa, Javier y Patricia por formar un grupo responsable e incondicional.

A la profesora Análida Rincón, por su ayuda, conocimientos, experiencia y ser mi guía en este proceso.

A los profesores de la maestría por sus conocimientos transmitidos que aportaron a la construcción de reflexiones para el trabajo.

A mi mejor amiga y colega Natalia López con quien emprendí muchos de mis proyectos académicos y laborales, y que hoy desde la distancia me sigue apoyando.

A mi esposo por su paciencia y alegría.

RESUMEN

Este trabajo realiza un análisis de la regulación normativa y contexto territorial del suelo rural del municipio de Medellín; a través de la exploración y análisis del territorio en la instauración de normas y prácticas, desde diferentes actores como: la comunidad, el mercado y el Estado.

Las nuevas dinámicas y problemáticas que afronta hoy el suelo rural, son razones suficientes para reformular los parámetros sobre los cuales la ciudad se está desarrollando. Esto se puede lograr en la medida que se realicen más aproximaciones sobre el territorio y se entienda sus realidades.

Este trabajo no tiene como objetivo darle solución a las problemáticas que afronta hoy el suelo rural, sino a dar unas recomendaciones de manejo y regulación, a cada uno de los diez conflictos principales identificados a lo largo del trabajo. Estas recomendaciones tratan de dar pistas de cómo se pueden orientar de una manera más equitativa y efectiva los procesos de planeación en el suelo rural del municipio de Medellín.

Palabras clave: suelo rural, regulación, conflictos.

ABSTRACT

This work presents an analysis of the regulations and territorial context of rural land in the municipality of Medellin, through the exploration and analysis of the territory in the establishment of regulations and practices from different actors such as: the community, the market and the State.

The new dynamics and problems that rural land affronts today are reasons enough to reformulate the parameters on which city is developing. This can be achieved to the extent that more approximations on the territory are made and its realities are understood.

This work does not have as an objective to provide solutions to the problems that rural land affronts today, but to give some management and regulation recommendations for each of the ten major conflicts identified throughout the work. This recommendations try to provide clues of how to orient planning processes for rural land in the municipality of Medellin, in a more equitable and effective way.

Key words: rural land, regulations, conflicts.

CONTENIDO

RESUMEN.....	II
ABSTRACT	III
LISTA DE IMÁGENES	VI
LISTA DE TABLAS	VIII
INTRODUCCIÓN	9
1. EL SUELO RURAL	13
1.1 ¿QUE ES EL SUELO RURAL?	13
1.2 LA RELACIÓN URBANO – RURAL	22
1.3 LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO RURAL	25
1.3.1 EL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO EN EL SUELO RURAL	27
1.3.2 LA NUEVA RURALIDAD.....	31
1.4 EL CONTROL EN EL SUELO RURAL	33
1.4.1 LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES TERRITORIALES.....	35
1.5 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	38
2. ANTECEDENTES NORMATIVOS	42
2.1 LA REGULACIÓN DEL SUELO RURAL	42
2.2 EL CÓDIGO DE RECURSOS NATURALES – DECRETO 2811 DE 1974.....	44
2.3 LA REFORMA AGRARIA – LEY 160 DE 1994.....	48
2.3.1 LA TENENCIA DE LA TIERRA EN SUELO RURAL	52
2.4 LA LEY 388 DE 1997. LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL.....	56
2.4.1 LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	60
2.4.2 EL ACUERDO 46 DE 2006 – POTM	63
2.5 LOS DECRETOS NACIONALES: 3600 DE 2007 Y 4066 DE 2008.....	66

3. REGULACIONES NORMATIVAS Y CONFLICTOS EN LOS USOS DEL SUELO RURAL DE MEDELLÍN.....	74
3.1 CONTEXTO TERRITORIAL (CORREGIMIENTOS DE MEDELLÍN)	75
3.2 POBLACIÓN Y ACTORES EN EL TERRITORIO.....	91
3.3 DEFINICIÓN DE CONFLICTOS	96
3.4 IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES CONFLICTOS.....	100
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	124
4.1 CONCLUSIONES.....	124
4.2 RECOMENDACIONES.....	128
ANEXOS:	140
ANEXÓ 1. MARCO NORMATIVO:.....	140
BIBLIOGRAFÍA	150

LISTA DE IMÁGENES

Imagen 1: Zona rural del Municipio de Medellín.	15
Imagen 2: Cambios en los paisajes rurales en el municipio de Medellín, por el proceso de urbanización.	16
Imagen 3: Municipios del área metropolitana del Valle de Aburrá.	20
Imagen 4: Valle de Aburrá	21
Imagen 5: La expansión urbana al suelo rural	23
Imagen 6: Esquema Institucional de desarrollo rural con enfoque territorial del INCODER	26
Imagen 7: Actividades económicas del campo.	28
Imagen 8: Valor del suelo rural.	30
Imagen 9: Diferentes áreas rurales de Colombia.	35
Imagen 10: Zonas rurales Colombianas.	40
Imagen 11: Tenencia de la tierra	55
Imagen 12: Mapa de Clasificación del Suelo del Municipio de Medellín	57
Imagen 13: Estructura POT.	61
Imagen 14: Modelo de Ciudad POT de Medellín.	65
Imagen 15: Clasificación del suelo rural según Decreto 3600 de 2007.	68
Imagen 16: Corregimientos: de San Cristóbal – Santa Elena.	75
Imagen 17: Mapa comunas y corregimientos del Municipio de Medellín.	77
Imagen 18: Mapa división político administrativa de San Sebastián de Palmitas. .	78
Imagen 19: Mapa división político administrativa de San Cristóbal.	80
Imagen 20: Mapa división político administrativa de Altavista.	83
Imagen 21: Mapa división político administrativa de San Antonio de Prado.	85
Imagen 22: Mapa división político administrativa de Santa Elena.	88
Imagen 23: Actores - Estado	92
Imagen 24: Actores Privados.	93
Imagen 25: Actores Comunitarios.	93

Imagen 26: Actores Ilegales	94
Imagen 27: Representación de conflictos en los usos del suelo rural.....	99
Imagen 28: Vereda Manzanillo - Corregimiento de Altavista.	107
Imagen 29: Vereda El Plan - Corregimiento de Santa Elena.	107
Imagen 30: Vereda Piedras Blancas - Corregimiento de Santa Elena.....	108
Imagen 31: Vereda Pedregal Alto - Corregimiento de San Cristóbal.....	108
Imagen 32: Vereda San José de la Montaña - Corregimiento de San Cristóbal. .	109
Imagen 33: Vereda Travesías - Corregimiento de San Cristóbal.....	109

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Tabla Cronología de Leyes relacionadas con la Reforma Agraria	48
Tabla 2: Perfil socioeconómico corregimiento de San Sebastián de Palmitas.....	79
Tabla 3: Perfil socioeconómico corregimiento de San Cristóbal	81
Tabla 4: Perfil socioeconómico corregimiento de Altavista	83
Tabla 5: Perfil socioeconómico corregimiento de San Antonio de Prado.....	86
Tabla 6: Perfil socioeconómico corregimiento de Santa Elena	89
Tabla 7: Intereses e impactos de los actores.....	94
Tabla 8: Tabla de Actores	95
Tabla 9: Definición de Conflicto según Acserad.....	96
Tabla 10: Definición de Conflicto según Wagner	97
Tabla 11: Definición de Conflicto según Huerta	98

INTRODUCCIÓN

Esta monografía denominada: “**Regulación territorial y conflictos en los usos del Suelo Rural del Municipio de Medellín**”. Se presenta como Trabajo Final de la Maestría en Estudios Urbano-Regionales línea de Profundización, y surge de la necesidad que vemos hoy los planificadores de volver nuestra mirada al mundo rural, para entender cómo se está regulando, y como la normativa actual aporta de manera positiva o negativa en su desarrollo.

Hace un poco más de una década que la planificación en el municipio de Medellín se orientaba más a desarrollar en mayor detalle sus áreas urbanas, las áreas rurales no tenían gran importancia, incluso muchos desconocen aún que el **70.7% del área total** del municipio de Medellín **es rural**, (conformada por cinco corregimientos: San Sebastián de Palmitas, San Cristóbal, Altavista, San Antonio de Prado y Santa Elena) el **28.07%** es urbano y el **1.23%** es suelo de expansión (DAP: 2012).

La Ley 388 de 1997 establece dentro de sus objetivos que en el ejercicio de su autonomía, los municipios deben promover “...el *ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes*”.

Sin embargo a pesar de que la ley habla de la autonomía que tienen los municipios para ordenar su territorio: urbano y rural, no da la claridad suficiente para el manejo de cada uno de estos suelos, los lineamientos que establece se centran en una óptica muy urbana, un ejemplo es la definición de suelo rural que

tiene la Ley 388 de 1997 en su artículo 33°, el cual define al suelo rural como: “*los terrenos no aptos para el uso urbano.....*”, una definición bastante parca porque:

1. Define lo rural en términos de lo urbano, en ese sentido no está definiendo lo rural, como una cualidad propia.
2. Lo rural lo define como un déficit, como si a lo rural le faltara lo urbano.
3. Lo rural lo mira, como un territorio periférico y subsidiario a lo urbano.

Por el camino de esta definición pareciera entonces que la Ley 388 promoviera la inequidad territorial, pero sin embargo los municipios en el ejercicio de la aplicación de esta ley y con la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, desarrollaron el componente rural de dichos planes, logrando así un avance en materia de planificación del suelo rural, ya que se comenzó a visibilizar sus particularidades.

Se inicio entonces un pensamiento local frente a lo rural, y una preocupación por su ordenamiento, lo que evidencio la necesidad de una reglamentación especial para el suelo rural y fue así como, con el Decreto 3600 de 2007 y el 4066 de 2008 (esta norma se desarrolla en más detalle en el capítulo 2.5) se avanza en tener una normativa que estable unas determinantes de ordenamiento del suelo, actuaciones urbanísticas de parcelación, edificación y regulaciones de actividades de industrias y comercio en el suelo rural.

Anteriormente la regulación del suelo rural estaba más orientada a controlar sus áreas “periféricas” para que las tensiones que allí se presentaran, (desplazamiento de la población, violencia, actores ilegales, pobreza) no se extendieran al área urbana; el resto del área rural se olvido dejando un poco a la deriva las actividades que se allí se estaban presentando. Fue así como el Estado cedió el control del territorio a otros actores, que le dieron uso y manejo según sus intereses particulares.

Este trabajo de grado surge de la necesidad de entender, como se está dando la regulación del suelo rural en el municipio de Medellín, desde la instauración de normas y de prácticas inadecuadas desde la comunidad, el mercado y el Estado.

Dentro de los objetivos planteados por este trabajo denominado: **“Regulación territorial y conflictos en los usos del Suelo Rural del Municipio de Medellín”** están:

- Realizar una contextualización del suelo rural.
- Analizar las normas más representativas en materia de regulación en el suelo rural.
- Identificar las formas de regulación en el suelo rural.
- Definir y describir los conflictos en los usos del suelo rural más relevantes.
- Elaborar unas conclusiones y recomendaciones acerca del proceso de regulación normativa del suelo rural y como a través de buenas herramientas de planificación, gestión y control se pueden dar solución a los conflictos en los usos del suelo que se están dando en el territorio, los cuales son una alerta latente de lo que está pasando con el ordenamiento territorial del suelo rural de Medellín.

El trabajo está estructurado en cuatro partes:

1. EL SUELO RURAL. En esta parte del trabajo se realiza una descripción del suelo rural, desde sus usos, ocupación y la urbanización acelerada, que ha generado cambios en las actividades tradicionales y formas de habitar el campo.
2. ANTECEDENTES NORMATIVOS. En esta parte del trabajo se realiza un análisis de las normas que han regulado el suelo rural y las dificultades en su aplicación, gestión y control. Estas normas se convierten entonces en el marco de actuación del trabajo.

3. REGULACIONES Y CONFLICTOS NORMATIVOS. En esta parte del trabajo se realiza la conceptualización de conflictos, la caracterización de los actores que están direccionando el desarrollo del suelo rural y la identificación de los principales conflictos, que se están dando en el suelo rural por las diferentes actuaciones y la incorporación de regulaciones normativas. Se toman como principales fuentes de consulta: El POT de Medellín, La Ley 388 de 1997, el Decreto 3600 de 2007 y otras normas que regulan suelo rural.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. En esta parte del trabajo se realiza la síntesis de como ha sido el proceso de desarrollo, regulación y ocupación del suelo rural, además de las problemáticas que se han derivado de dicho proceso. Se plantean entonces, unas recomendaciones a cada uno de los diez (10) conflictos principales identificados en el capítulo anterior, estas recomendaciones tratan de dar pistas de cómo se pueden orientar de una manera más equitativa y efectiva los procesos de planeación en el suelo rural de Medellín.

1. EL SUELO RURAL

1.1 ¿QUE ES EL SUELO RURAL?

“Desde que la sociedad industrial se definió como un proceso civilizatorio, uno de cuyos elementos fundamentales fue la urbanización, lo rural nunca se definió, quedando como residuo de lo-que-aún-no-es-urbano”. (Baigorri, 1995: 2).

El suelo rural es el resto del territorio que esta después del perímetro urbano, definición que no está muy lejos de describir el imaginario ciudadano, que piensa que el suelo rural es lo que quedo después de la urbanización. El suelo rural ha estado a la merced del mercado y de actores ilegales, que buscan un beneficio personal, además de los impactos de las actividades humanas, que buscan satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad y del mercado.

Como se reconoce en la literatura, *“el suelo tiene varios significados y constituye un bien de una gran complejidad. Significa economía e ingresos cuando se le utiliza adecuadamente y sus precios reflejan el potencial productivo. Significa también poder y dominio social y político cuando se le usa para ejercer dominio sobre la mano de obra y para acceder a rentas institucionales y prebendas del Estado; ello es claro en estados que no manejan una tributación adecuada y permiten que las plusvalías de los esfuerzos que hace la sociedad con inversiones, y que se reflejan en la valorización, sean apropiadas por los dueños de la tierra sin retribuirle a la sociedad. Significa también un sistema y modo de vida y tiene un significado cultural muy especial para los campesinos y comunidades indígenas. Por eso es un bien complejo y se presta a pugnas en su apropiación”. (MACHADO, 2004: 11).*

En la actualidad las interacciones con los usos urbanos, han generado nuevas formas de urbanizar lo rural, el cual ya no es mundo aislado; se ha generado una transición campo – ciudad, que ha desencadenado nuevas dinámicas y formas de habitar dichos territorios.

La ruralidad, desde la perspectiva del espacio y el territorio, se establece como las áreas de asentamientos humanos dispersos o de baja concentración poblacional, distintas fuentes difieren en su conceptualización, pero se ha generalizado la consideración de lo rural, como los espacios con población dispersa o localizada en concentraciones no mayores a 2.500 habitantes. Desde lo productivo se define lo rural a partir de la base económica, es decir, los espacios que dependen de actividades o explotaciones primarias en función de la oferta de recursos naturales (Echeverri y Ribero: 2002).

El suelo rural es aquel suelo que por sus condiciones naturales, geográficas y características paisajísticas, es apto para la explotación, protección y conservación de recursos naturales renovables y no renovables; además de la producción y aprovechamiento: agropecuario, ganadero, piscícola, forestal, minero, paisajístico y turístico.

EL SUELO RURAL DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

El municipio de Medellín de manera general es asumido como un territorio urbano, por tener la mayor población concentrada en su área urbana¹, pero se ha desconocido que existe un Medellín rural que es más de tres veces el tamaño de la ciudad en extensión geográfica, constituido por cinco corregimientos y 52 veredas, que representan el 70.7% del área total del municipio (DAP: 2006). Con una población campesina que aún lleva una vida rural, que produce parte de los

¹ Según las Proyecciones del DANE para el año 2011, la población urbana del Municipio de Medellín asciende a 2.171.222 habitantes equivalentes al 91.68% de la población total, mientras el 8.32% estimado en 197.060 habitantes corresponde al área rural.

alimentos para el consumo de los habitantes urbanos, pero esta falta de reconocimiento no solo es común para el ciudadano sino también para el Estado y sus instituciones que tienen responsabilidades en el ordenamiento y desarrollo de estas áreas rurales.

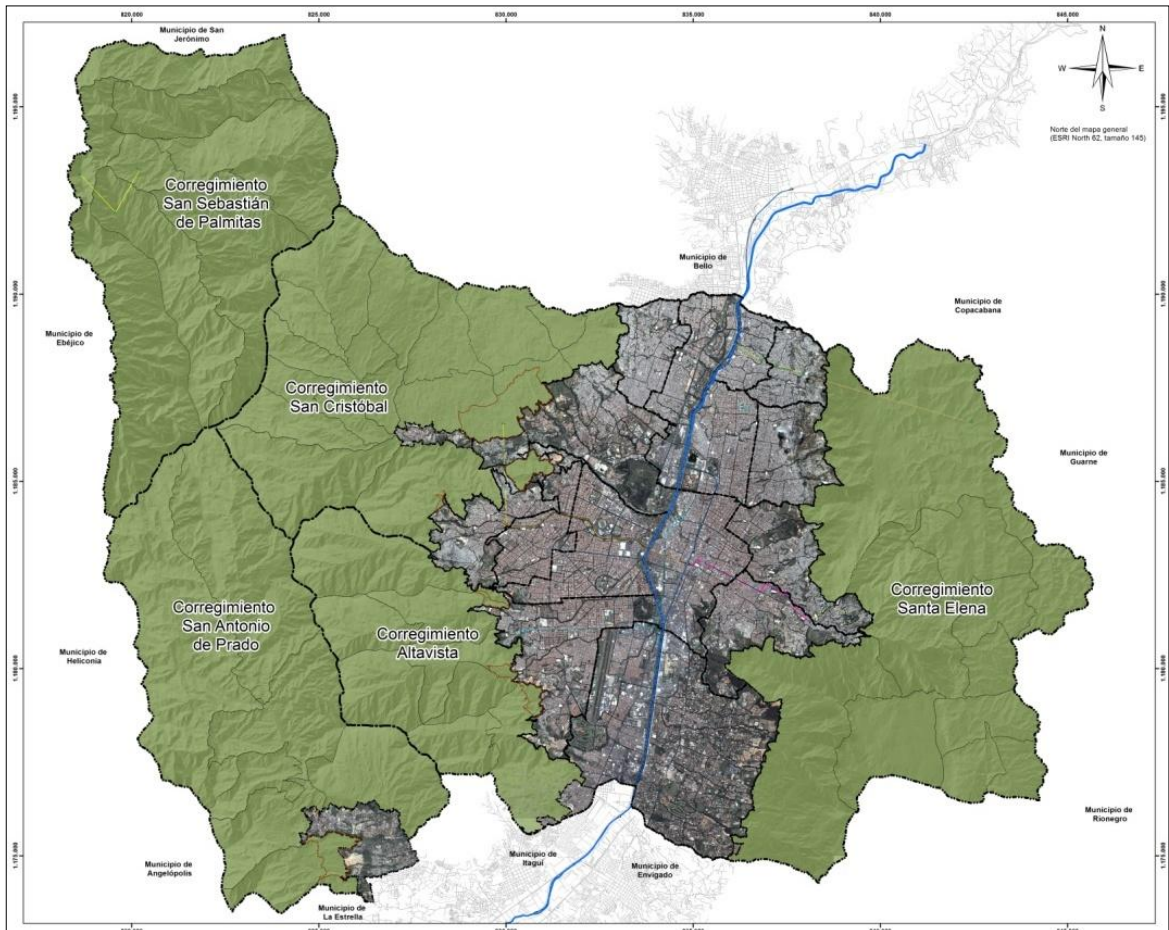


Imagen 1: Zona rural del Municipio de Medellín.
Fuente: DAP 2012

El área rural del municipio de Medellín ha experimentado cambios que han originado un proceso de transformación en la forma de habitar (las viviendas y áreas para los cultivos son cada vez más reducidas, los ingresos familiares ya no provienen netamente de la producción, los campesinos tienen trabajos alternos como mayordomía, conducción etc., existen nuevos pobladores de estratos más altos) debido a la disminución de la calidad y oferta de los recursos ambientales, el deterioro del paisaje, la fragmentación de los ecosistemas estratégicos, la subdivisión y venta de lotes para desarrollos urbanísticos de vivienda,

asentamientos informales, construcción de grandes infraestructuras e incremento de actividades turísticas, generando impactos de carácter social, económico y cultural en los pobladores rurales.

La influencia de macroproyectos regionales como: la conexión Vial Aburrá-Cauca (Palmitas y San Cristóbal), El Centro Penitenciario (San Cristóbal), el Parque ARVÍ y el metro Cable (Santa Elena), están transformando las formas y estilos de vida tradicionales de las áreas rurales, lo que ha generado conflictos de intereses entre las instituciones, los nuevos pobladores y las comunidades locales.

El suelo rural de Medellín debe ser definido a partir de sus particularidades, condiciones naturales, y no a partir de las necesidades urbanas, además de esto la ruralidad necesita fortalecer sus mecanismos de planificación y gestión, para que pueda afrontar los mercados económicos e incorporar en sus procesos de desarrollo, la generación de servicios ambientales, la sostenibilidad de los sistemas productivos, las redes de solidaridad social, promover la cultura, la equidad y la inclusión de sus pobladores al desarrollo de la ciudad.



Imagen 2: Cambios en los paisajes rurales en el municipio de Medellín, por el proceso de urbanización.
Fuente: <http://www.google.com>

La planificación territorial tampoco puede estar cerrada a los cambios y a las nuevas actividades que se están dando en el suelo rural, por el contrario debe ordenar el territorio de manera que los usos permitidos en este territorio se puedan implementar de manera controlada y compatible con las demás actividades.

En materia de regulación normativa, se pueden consolidar mejor las regulaciones existentes, para que estas nuevas actividades, que se benefician de las condiciones paisajísticas y ambientales del suelo rural, de alguna manera retribuyan dicho beneficio. Una forma de hacerlo es a través del pago de obligaciones urbanísticas (% del área del predio o construida en cobertura vegetal, suelo para equipamientos, suelo para protección y producción) que permiten conservar las características del suelo rural y contribuir a la protección del suelo.

El ordenamiento territorial municipal tiene el reto de planificar sus áreas rurales, las cuales afrontan nuevas dinámicas y presiones, por estar bordeados de áreas urbanas. El ordenamiento del territorio debe garantizar el uso racional del suelo, la protección de los recursos naturales y sobre todo la preservación de las áreas de valor ambiental como áreas no urbanizables (suelo de protección).

La planificación del suelo rural del municipio de Medellín, enfrenta hoy grandes problemas a la hora de regular el territorio, estos problemas o conflictos obedecen a un proceso histórico donde la falta de oportunidades de los campesinos, en los niveles económicos y socioculturales genera un alta vulnerabilidad de estas familias, viendo sus necesidades básicas completamente insatisfechas, generando un empobrecimiento día a día que les obliga a buscar el sustento económico en acciones diferentes a la producción agropecuaria, si a esto se le suma la falta de políticas del Estado a favor de la sostenibilidad productiva en el campo, los problemas de violencia, la tenencia de la tierra, las medidas administrativas desarticuladas, entre muchos otros factores, que generan un desarraigo, pérdida de la vocación campesina y del sentido de pertenencia.

Estas problemáticas y otros conflictos se mencionan lo largo del trabajo, pero se identifican y desarrollan de manera específica en el capítulo 3.4.2 denominado: los conflictos más representativos en el suelo rural.

ÁREAS RURALES METROPOLITANAS

La Ley 388 de 1997 en Artículo 50° define el Ordenamiento Territorial Municipal y Distrital como “un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los Municipios o Distritos y Áreas Metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la constitución y las leyes, en orden 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 medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Para entender un poco más las dinámicas que se están dando hoy en el suelo rural del municipio de Medellín, se hace importante entender el contexto en el que se enmarca, el cual es un contexto conformado por conglomerados urbanos y municipios con dinámicas variadas y problemáticas que van migrando de un municipio a otro, las interacciones de estas poblaciones rurales y urbanas de dichos municipios han generado nuevas formas de urbanizar lo rural, el cual ya no es mundo aislado, se ha generado una transición campo y ciudad que ha desencadenado nuevas dinámicas y forma de visualizar dichos territorios.

La conurbación² implica una continuidad espacial en el proceso de urbanización, donde se comienza a configurar redes urbanas, donde hay flujos permanentes de personas, como lo es el caso de las áreas rurales metropolitanas, que por su cercanía con el área urbana han hecho que estas forman de habitar se fusionen, y los límites físicos se vuelvan difusos. Las áreas rurales metropolitanas se han mimetizado por la generalización de los procesos de urbanización, ya que los

²La Conurbación es la unión de varias urbes o ciudades por su crecimiento.

límites político administrativos a nivel visual y físico no coinciden, se pierde lo urbano y lo rural en la gran ciudad.

“Las áreas metropolitanas son la entidad administrativa formada por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada”³.

Las áreas Metropolitanas constituidas en virtud de lo establecido en la Ley 128 de 1994⁴, han iniciado desarrollos normativos que les ha permitido ejercer control sobre los territorios, como autoridad ambiental, las cuales deben afrontar grandes retos ambientales que demanda su constante crecimiento.

El área metropolitana del Valle de Aburra está conformada por diez (10) municipios: Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Envigado, Sabaneta y Caldas. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá posee una extensión aproximada de 1.157,39 km²; 345 km² de área urbana y 812 km² de área rural, donde se asientan 3.591.963⁵ habitantes, es decir que el territorio rural metropolitano también representa la mayor parte del territorio físico.

³ http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81reas_Metropolitanas_de_Colombia.

⁴ Ley 128 de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.

⁵ Estimación para 2011 realizado por el DANE. CENSO DANE 2005 por principales Áreas Metropolitanas.

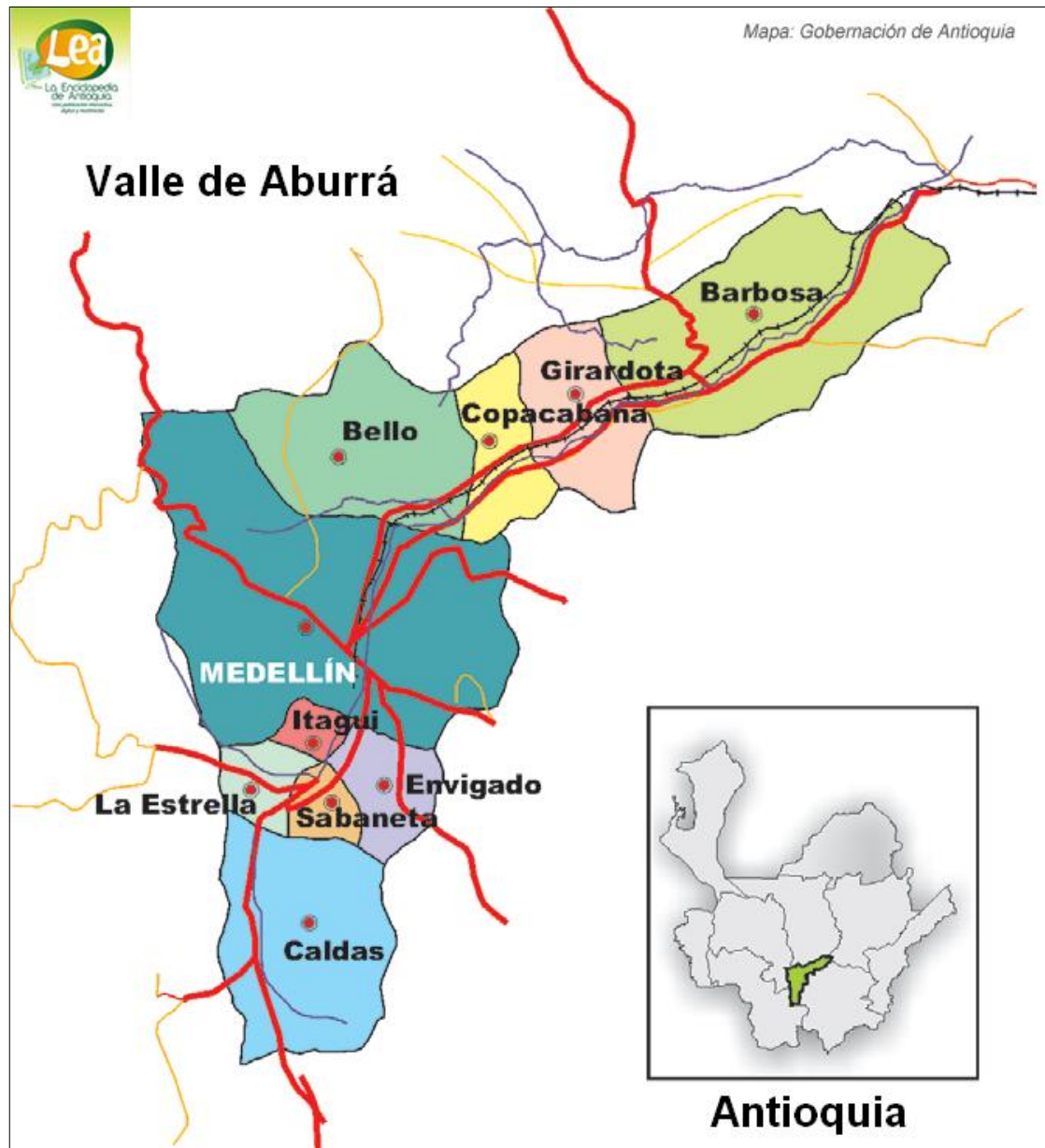


Imagen 3: Municipios del área metropolitana del Valle de Aburrá.
Fuente: Gobernación de Antioquia

En los últimos años el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha experimentado, un crecimiento acelerado de la población y un incremento en la destinación de los usos del suelo, con ocupación de áreas exclusivamente residenciales, abarcando cerca del 70% de la ocupación del territorio urbano, hecho que denota una distribución desequilibrada con predominio en algunos usos y déficit en otros.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá es un mosaico de culturas campesinas, desde el momento en que la violencia expulsó a los campesinos, de diversas partes de la geografía antioqueña. Este poblamiento ha implicado una mezcla de costumbres que han entrado en choque con las expresiones ciudadanas, es el resultado de múltiples prácticas sociales, económicas y políticas, con una intensiva ocupación del territorio, que han direccionado su urbanización y crecimiento hacia los demás municipios cercanos.

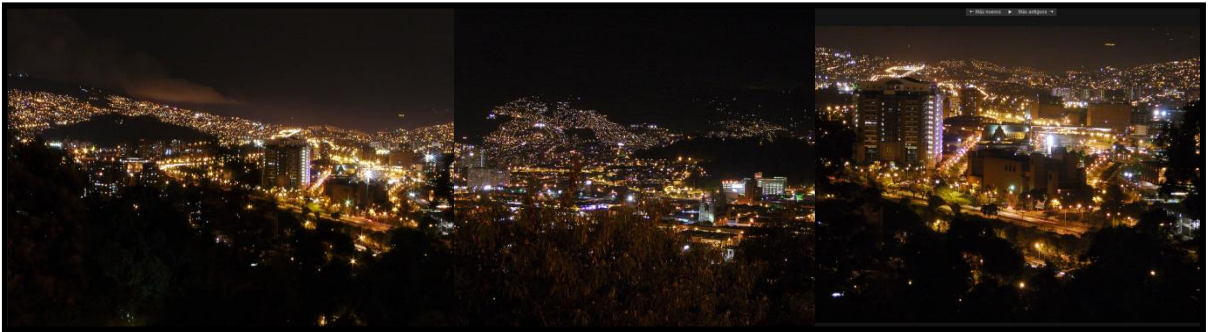


Imagen 4: Valle de Aburrá
Fuente: Flickr -Fernando Alberto Restrepo

El fenómeno metropolitano, es la consecuencia de la difusión de la ciudad hacia el exterior, a partir de un centro en desarrollo y contando con una expansión orgánica. Medellín es el municipio que ha generado la mayor expansión urbana del Valle de Aburrá, debido a un proceso de conurbación con los demás municipios.

Medellín pasó de la ciudad dual de los años 70 a las tres ciudades, por el surgimiento de otra clase social mucho más alta⁶.

1. La ciudad de los bordes donde asienta la pobreza marginal
2. La ciudad centro donde se asienta la clase media y las infraestructuras de los bienes y servicios.
3. La ciudad de una clase alta que se asienta hacia el oriente de la región.

⁶ Maestría En Estudios Urbano Regionales- Ciudad Urbanismo y Urbanización. Trabajo Medellín 2050. Luisa Estrada Gil-María Patricia Tabón -Sandra Zapata Molina-Javier Iván García.

La condición polinuclear de la ciudad de Medellín requiere generar una visión metropolitana que intervenga en el territorio de manera equilibrada y compensada, ya que los demás municipios del área metropolitana, se están extendiendo de forma dispersa, demandando abastecimiento de servicios, equipamientos, y suelo que el área rural de Medellín está asumiendo.

1.2 LA RELACIÓN URBANO – RURAL

En materia de planificación en cuanto a la relación de lo urbano y lo rural, se ha planteado que las dinámicas urbanas han determinado el funcionamiento del suelo rural de Medellín. Las necesidades urbanas han direccionado en alguna medida las actividades que se dan en el suelo rural, (turismo, vivienda campestre, industria) y han desplazado la posibilidad de generar un equilibrio entre los fenómenos que se dan en ambos suelos.

La mayor parte de la población del municipio de Medellín vive en el área urbana, lo que ha generalizado un modo de vida urbano, que ha cambiado las dinámicas y costumbres en las zonas rurales, reconfigurando el territorio y por ende los usos del suelo, las actividades productivas y los patrones de asentamiento.

A partir del siglo XIX, las fronteras entre el campo y la ciudad comenzaron a ser difusas, por la urbanización acelerada de las ciudades que se expandieron a suelos rurales; este crecimiento desbordado transformo los territorios configurando grandes centros urbanos y aislando las áreas rurales a zonas más alejadas.

La urbanización acelerada y las relaciones de los campesinos con los habitantes urbanos y la cercanía de ambos suelos, ha generado fronteras difusas donde no se tienen claro los límites urbanos - rurales y su jurisdicción; en el caso de los

corregimientos del municipio de Medellín se tiene un mayor reconocimiento por los corregimientos de San Cristóbal y Santa Elena, para algunos el corregimiento de San Sebastián de Palmitas, no es tan conocido, no está en sus referentes, muchos creen que pasando la Conexión Vial Aburra Rio- Cauca, (túnel de occidente) ya no están en Medellín sino en el municipio de San Jerónimo; Altavista se asocia como un barrio de Belén, y San Antonio de Prado como parte del municipio de Itagüí.

El proceso de expansión de las ciudades no ha sido estático, está en continua transformación y dentro de estas dinámicas de cambio, se identifican grandes conflictos en la lucha por ocupar y controlar un territorio, que se expande y reconfigura de acuerdo a unas economías de mercado e interés políticos.



Imagen 5: La expansión urbana al suelo rural
Fuente: Diagnostico PEOC Santa Elena. Grupo HTM

Esta situación la explica, la forma en que la expansión urbana ha ocupado suelos rurales sin medir consecuencias: como la capacidad de soporte del territorio, la disponibilidad de servicios, el impacto ambiental, el déficit de infraestructuras y en

parte también este fenómeno se explica con la desvalorización que ha tenido el campo en los imaginarios colectivos de la cultura contemporánea.

“El modelo de desarrollo y la modernización han ignorado y desvalorizado lo rural, porque han visto a los conglomerados urbanos como la opción más viable para alcanzar el progreso y lograr mejores niveles de vida. Esa opción por lo urbano y por la industrialización llevó al país a darle la espalda a la sociedad rural dejando el problema agrario sin solución, agudizando la pobreza y la desigualdad, generando conflictos y, con ello, disminuyendo las oportunidades de sus pobladores” (PNUD, 2011:30).

Colombia ha querido estar a la par de muchos países, ignorando muchos de sus problemas, aislando el suelo rural por ser una minoría a nivel de población (¿menos votos?) y construyó un modelo de desarrollo que olvidó el suelo rural, rindiéndole más culto al mercado, ampliando las brechas entre lo urbano y lo rural.

Es decir que se ha creado un orden social injusto, que no ha logrado generar oportunidades o mejores condiciones de los territorios, por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural, y su papel estratégico en el desarrollo de la ciudad.

La posibilidad de revertir estas tendencias, debería comenzar con levantar la subordinación del suelo rural en función de lo urbano, lo cierto es que la realidad ambiental y la expansión desenfrenada, están logrando un desplazamiento y la ruptura de la estructura de las unidades productivas agrícolas, que representan en estos casos la mejor opción de control a la expansión urbana y sostenibilidad del municipio.

1.3 LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO RURAL

El suelo rural como territorio y entidad sociocultural, tiene una oferta de recursos naturales y ambientales restringida, una dinámica social, económica y espacial desequilibrada, que debe ser regulada y planificada para garantizar la sostenibilidad económica de las familias, con acceso a vivienda digna y a servicios públicos, educación y esparcimiento que permita consolidar los lazos de integración social e identidad colectiva.

La planificación del desarrollo, se fundamenta en acciones que permitan concretar políticas de desarrollo, en un marco de toma de decisiones para definir y concretar acciones que van del corto, mediano y largo plazo. El desarrollo rural se debe trabajar desde un enfoque productivo, ofreciendo a los campesinos oportunidades de crecimiento económico, fortaleciendo su capacidad de gestión, organización y mejoramiento de la calidad de vida, estas acciones también se logran con el empoderamiento y el ejercicio de la ciudadanía.

Desde el ordenamiento territorial, se deben construir instrumentos de planificación necesarios, que le permitan realizar una gestión armónica, técnicamente soportada y concertada, cuyo propósito final sea alcanzar la articulación territorial y social, el desarrollo sostenible, la preservación de la cultura y las formas de vida campesina en los territorios rurales, en un marco de integración urbana, rural y regional que contribuya a superar la baja valoración y la marginalidad tradicional del suelo rural.

La planificación equitativa y el apoyo al desarrollo rural, son acciones necesarias que benefician al suelo rural, pero estas acciones deben estar asociadas a la protección, conservación y uso racional sostenible de los recursos físico-naturales,

de tal forma que garanticen el suministro sostenible de servicios ambientales, para sus habitantes, fomentando las formas de vida campesina desde las prácticas colectivas, propias de su identidad cultural.

La planificación del desarrollo rural desde el enfoque territorial, se define como un proceso continuo y ordenado de transformaciones, económicas, sociales, ambientales e institucionales, cuya finalidad es mejorar las condiciones y calidad de vida de poblaciones que ocupan y aprovechan las áreas rurales.

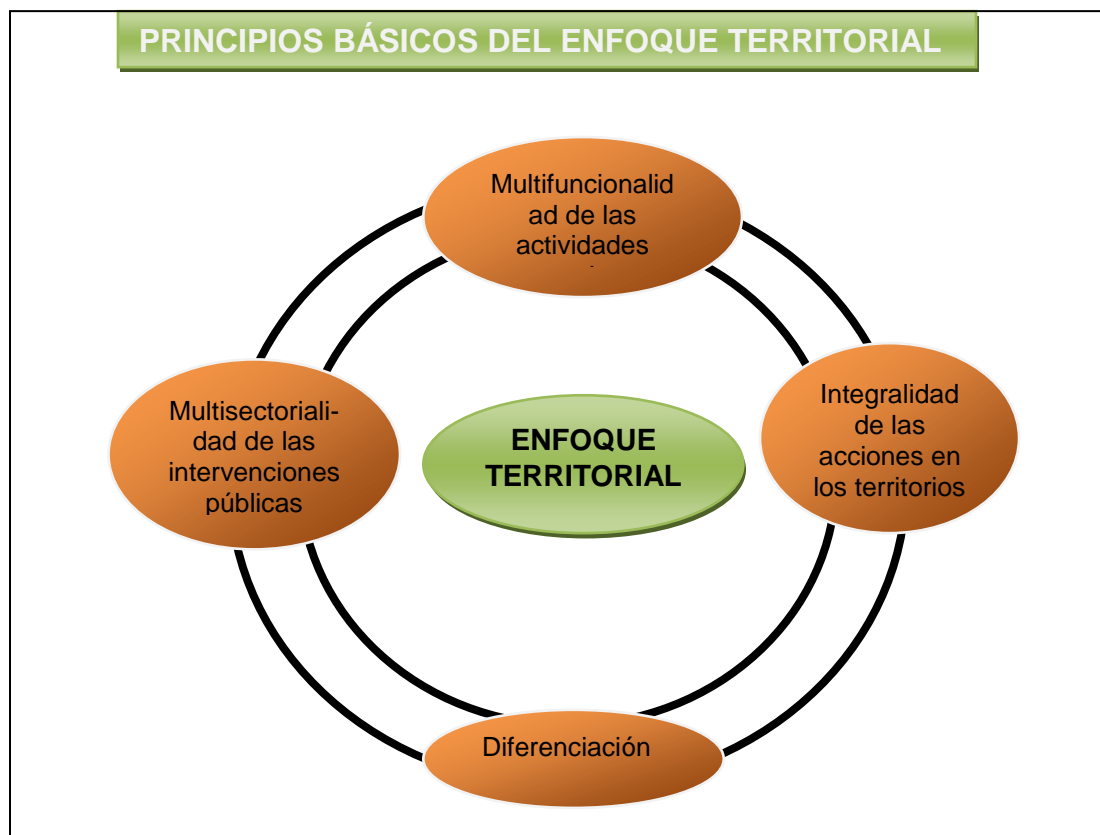


Imagen 6: Esquema Institucional de desarrollo rural con enfoque territorial del INCODER
Fuente: http://www.incoder.gov.co/Estrategia_Desarrollo_Rural/conferencia

El INCODER⁷ plantea un enfoque territorial a través de cuatro principios básicos para el desarrollo rural:

⁷ INCODER. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

1. Multifuncionalidad de las actividades rurales: Reconoce todos los sectores productivos y la importancia y el papel estratégico de otras actividades, generadoras de empleo, ingreso y valor agregado.
2. Multisectorialidad de las intervenciones públicas: Busca la dotación de infraestructura y servicios sociales básicos, fundamentales para asegurar procesos de desarrollo coherentes y sostenibles en el tiempo. Requiere procesos de planeación participativa en los territorios.
3. Integralidad de las acciones en los territorios: Atender las necesidades fundamentales identificadas, y las posibilidades de implementación. Requiere capacidad institucional para coordinar y articular, de manera ordenada, las intervenciones.
4. Diferenciación de las intervenciones institucionales en poblaciones y territorios: Reconoce las particularidades de la población y las diferencias de infraestructura y desarrollo institucional.

Es importante que desde la planificación, se incorporen acciones que estén orientadas a atender las necesidades de las poblaciones rurales, y a fortalecer la capacidad institucional en estas áreas. Todo esto es un proceso continuo que requiere de un seguimiento y una continua evaluación para aplicar medidas correctivas, reformular planes, estrategias, políticas y programas, además del trabajo en conjunto de los entes territoriales en sus diferentes niveles.

1.3.1 EL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO EN EL SUELO RURAL

La dinámica poblacional y socioeconómica de un territorio, se convierte en un elemento importante de desarrollo, ya que las interacciones sociales que se dan en el territorio, ayudan configurar vecindad, recuperación de prácticas ancestrales e incentivar la producción agropecuaria y contribuir al sustento familiar.

En el país la economía campesina se ha limitado a la producción de subsistencia, que trata de proveer parte de la demanda de alimentos del área urbana, la actividad del autoconsumo, muchos campesinos destinan parte de su producción a la alimentación de sus familias, las cuales son además su principal mano de obra.



Imagen 7: Actividades económicas del campo.
Municipio de Medellín. Fuente: <http://www.google.com>

La producción primaria que aún se desarrolla en el suelo rural de Medellín, se realiza bajo técnicas inapropiadas, en suelos no aptos para el establecimiento de cultivos y pastos, además de la utilización de mano de obra poco calificada y decrecimiento en los niveles de producción, lo que conlleva al abandono de estas actividades y al ingreso de estos predios a la dinámica de la oferta y la demanda del mercado del suelo.

La baja rentabilidad de las economías del campo, se asocian a las nuevas dinámicas rural-urbanas, a cultivos de uso ilícito y al conflicto armado que impactan las condiciones de los habitantes de las áreas rurales, los cuales son los más vulnerables y los únicos responsables de mantener la producción agropecuaria en condiciones tan precarias casi de subsistencia.

Los sistemas de producción tradicionales de subsistencia en minifundios (caficultura, horticultura y ganadería), están en competencia con usos inmobiliarios de mayores rentas, como la vivienda campestre, que por la cercanía con el área urbana y las facilidades de movilidad, que tienen hoy las áreas rurales del municipio de Medellín, hacen que sean más apetecidas, y se generen a nuevos usos como el turismo.

Pero con la urbanización del suelo rural, no solo el territorio cambia de actividad, también sus pobladores, quienes se ven obligados a realizar otras actividades, para obtener otras fuentes de ingreso para el sustento de sus familias, los hijos de los campesinos, ya no se dedican a la producción, sino actividades como: la mayordomía, jardinería, albañilería, ventas de alimentos o de plantas ornamentales, medicinales y trabajos domésticos en las nuevas viviendas campestres.

Muchos campesinos a pesar de la presión del mercado, mantienen arraigado el valor simbólico del suelo, el cual lo asocian a la identidad y herencia cultural, la tierra no la ven como un bien económico, sino como un bien patrimonial. El suelo rural para ellos es un territorio tradicional ancestral, de subsistencia que les provee el alimento, es un recurso valioso, que paradójicamente ha sido la despensa alimentaria de las áreas urbanas.



Imagen 8: Valor del suelo rural.
Fuente: <http://www.google.com>

En las dinámicas inmobiliarias lo primero que pierde el suelo, es su valor simbólico, y lo que lo valoriza son sus condiciones externas como su localización, belleza paisajística, y la calidad ambiental; las actividades productivas que allí se desarrollan, pasan a un segundo plano, lo importante es el mt^2 , los inmobiliarios compran en hectáreas y venden en mt^2 ; estas dinámicas han propiciado el abandono de las actividades agropecuarias por la venta de predios que ingresan a la dinámica de oferta y demanda del mercado.

Los grandes retos que afronta la economía del sector rural son: lograr romper el paradigma económico que ha tenido el sector rural y trasladarlo al contexto de la política y las instituciones, mejorar la escasa participación democrática, y resolver el problema del aplazamiento de reformas estructurales en el sector rural, (PÉREZ C: 2001).

Las áreas rurales del municipio Medellín, requieren un desarrollo sostenible, que vaya más allá de la conservación de los recursos naturales; es necesario que se aumenten las oportunidades para financiar el desarrollo en el medio rural, a través de créditos, asesoría técnica, capacitación técnica para competir con el mercado inmobiliario y la presión urbana; es decir inversión, financiamiento y desarrollo de infraestructura que potencie actividades agrícolas y de desarrollo rural y propicie

encadenamientos productivos, lo que le permitiría al país proteger su seguridad alimentaria. Es el Estado el que especialmente puede generar dicha protección.

“El desarrollo rural en función del territorio, se debe centrar en la atención de los pobladores más vulnerados y generar grandes cambios en el modelo económico y erradicar de raíz factores estructurales como: la concentración de la propiedad rural, la pobreza, y un orden social y político injusto y excluyente”. (PNUD, 2011: 18).

El suelo rural colombiano ha tenido muy poco Estado, ya que la presencia institucional, se ha dado solo para controlar algunos sitios de interés, más no para romper las causas estructurales de los problemas, y aportar a los intereses comunes de los campesinos.

1.3.2 LA NUEVA RURALIDAD

Desde hace un poco más de una década, que diferentes organizaciones y profesionales, vienen estudiando el desarrollo rural, desde el campo socio-económico, buscando incentivar y mejorar los mecanismos de producción agropecuaria, los servicios ambientales y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas; con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural, sin comprometer los recursos naturales.

Desde años atrás se habla de nuevos términos, metodologías y estrategias para mejorar el suelo rural; con el concepto de nueva ruralidad, se busca entender el suelo rural, como un complemento estratégico del ordenamiento territorial, dado que podría orientar las políticas y acciones necesarias para mejorar la calidad de vida de la población rural, mediante su inserción a la economía local y regional.

Es decir que la nueva ruralidad, tiene un enfoque que busca configurar un modelo de desarrollo económico que complementa el ordenamiento territorial, para ayudar a definir las potencialidades del suelo rural, los usos más adecuados para este territorio y las cargas máximas de crecimiento poblacional en condiciones sostenibles.

La nueva ruralidad propone: incrementar la productividad y la seguridad alimentaria, combatir la pobreza y generar equidad, preservar el territorio y su identidad, desarrollar una cultura rural que permita la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, aumentar los niveles de participación para fortalecer el desarrollo democrático y la ciudadanía rural. (IICA y ASDI: 2001)

La nueva ruralidad, está enmarcada en el concepto socio-espacial de territorio; construido a partir de las formas de apropiación y uso de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, involucrando a sectores económicos tradicionales y económicos alternativos, estableciendo relaciones funcionales de integración con las dinámicas urbanas y con visión de desarrollo territorial, la nueva ruralidad se constituye como la plataforma para orientar las políticas, planes, programas y proyectos que le apuestan a mejorar la calidad de vida de la población rural mediante su inserción a la economía local y regional.

La nueva ruralidad es una propuesta, que permite analizar el desarrollo rural desde otro ángulo diferente al utilizado en las estrategias de gestión y políticas por parte del Estado y otros organismos, con esta propuesta se busca avanzar en la integración de los desarrollos conceptuales y políticas de las últimas décadas con la posibilidad de su instrumentación, como herramientas que potencien la gestión de instituciones y gobiernos, generando nuevos debates sobre: la inclusión frente a la exclusión, la equidad frente a la desigualdades sociales, étnicas y de género y

la revalorización de los espacios rurales como un continuo de lo urbano (Echeverri y Ribero: 2002).

Un elemento a destacar en la propuesta de nueva ruralidad, es la incorporación del concepto de competitividad, entendida desde la eficiencia económica y productividad, basada en la disponibilidad de recursos naturales y mecanismos de desarrollo, que le garantice a la población rural, condiciones de equidad y competitividad social.

La nueva ruralidad, se define entonces a partir de las formas de apropiación, del uso y manejo de los recursos naturales, de los procesos productivos, culturales, sociales y políticos, involucrando a sectores económicos para establecer relaciones funcionales de integración en el territorio, con una visión de desarrollo equitativo.

1.4 EL CONTROL EN EL SUELO RURAL

*“Colombia ha sido un país con mucho **más territorio que Estado**. Esta precariedad de las instituciones del Estado frente a la dimensión del territorio ha hecho posible fenómenos como la colonización espontánea y no regulada...”* (Rangel Suarez, 2004: 49).

Por mucho tiempo las áreas rurales, han estado invisibilizadas y abandonadas por el Estado, sin regulación ni control; las políticas públicas de desarrollo rural no estaban consideradas para todos los municipios; las áreas rurales no se incluían como un actor estratégico en el desarrollo regional.

“La ruralidad en los municipios colombianos es tan diversa que su tratamiento en las normas sobre ordenamiento territorial debería ponderarse a partir de diferenciar al menos las zonas rurales localizadas en entornos de grandes centros urbanos, aquellas zonas rurales no polarizadas con centros urbanos de servicios a la producción agropecuaria y/o a la minería y la agroindustria y las áreas rurales que constituyen territorios tradicionales de minorías étnicas” (Agudelo, 2006: 9).

Las áreas rurales reciben impactos de las actividades humanas, que buscan satisfacer sus necesidades y demandas, además de las del mercado. Adicional a esto muchas de las decisiones de su desarrollo, han estado supeditadas al conflicto armado del país.

Los usos y actividades normativas, que se establecen como actuaciones permitidas, condicionadas y prohibidas en el suelo rural, son el marco de actuación de la regulación normativa, que permite comprender los límites del desarrollo rural, la informalidad y la capacidad de control de la norma, y la efectividad de los postulados ambientales, acerca de la preservación de los suelos.

Es decir, que el control y desarrollo normativo en el suelo rural, no es equilibrado con respecto a las particularidades del territorio, que merecen unas intervenciones diferenciadas de acuerdo a sus aptitudes y potencialidades, este es el error en que caen muchas disposiciones normativas, que reglamentan las áreas rurales de los diferentes municipios, de manera general como un conjunto. Situación que ha generado un abismo entre la norma y la realidad, debido a que las condiciones físicas, sociales de algunos territorios no permiten cumplir con lo descrito en las normas.



Imagen 9: Diferentes áreas rurales de Colombia.
Fuente: <http://www.google.com>

La finalidad de la norma y de sus instrumentos de planificación, gestión y control, es lograr un adecuado equilibrio entre el debe ser y la realidad, donde prevalezca el interés general sobre el particular; la función social y ecológica de la propiedad y la distribución de cargas y beneficios. La eficacia en el cumplimiento y funcionamiento de las regulaciones normativas dependen en gran medida de quienes y como se interviene el territorio, no se trata solo de vigilarlo; se trata de implementar herramientas de planificación, que permitan que el desarrollo del suelo rural sea equitativo, a pesar de las influencias del mercado, los actores ilegales y las practicas informales.

1.4.1 LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES TERRITORIALES

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...)” (Art 1. Constitución 1991).

La Ley 388 de 1997, consolidó el papel del municipio en el desarrollo y ordenamiento de sus áreas, basándose en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios, tarea dispendiosa por la crisis de

governabilidad municipal, que enfrentaba el país por la independencia entre los niveles del gobierno.

Con la descentralización del Estado, este logro distribuir sus funciones para lograr un mayor control y manejo de su territorio; pero pese a esta distribución tan clara, las funciones municipales y regionales, siguen muy descoordinadas en lugar de estar articuladas, para lograr legitimar la gobernabilidad perdida y actuar frente a la concentración del poder político, que ha afianzado los problemas territoriales y locales, el conflicto social y la pobreza, la crisis fiscal y la reducción de las transferencias.

El Estado tiene responsabilidades y funciones desde sus diferentes órdenes, la dificultad del cumplimiento de sus funciones radica, en que existen muy poco control y seguimiento a estas responsabilidades, que muchas veces se quedan como tareas enunciadas y no se concretan por falta de articulación de sus entes territoriales, mecanismos de planificación y compensaciones que les permitan realizar una buena gestión en materia de ordenamiento territorial.

ORDEN CENTRAL NACIONAL

Dentro de sus objetivos esta:

- Determinar las políticas de planificación, programación, dirección, evaluación, seguimiento y control.
- Regular y apoyar las entidades locales y hacer seguimiento y evaluación, además de diseñar los objetivos de las grandes metas de los asuntos públicos sociales;
- Establecer políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y comercial) y determinar políticas productivas como la apertura, privatizaciones, desregulaciones, modernización del Estado y descentralización del aparato estatal.

ORDEN DEPARTAMENTAL

Dentro de sus objetivos esta:

- Articular el nivel nacional con el nivel local.
- Cooperar con la nación en la dirección, planificación y programación de las políticas públicas.
- Complementar las funciones municipales, de seguimiento, evaluación y control de la gestión municipal; además se constituye como la entidad estratégica para fomentar el desarrollo local.

ORDEN MUNICIPAL

El modelo de ordenamiento del país estableció un estado nacional cuya entidad fundamental es el municipio, sin olvidar a los departamentos como entes intermediarios entre el municipio y el nivel nacional.

Los municipios tienen la tarea de:

- Satisfacer las necesidades de salud, educación, servicios públicos domiciliarios, saneamiento básico, agua potable, vivienda, recreación y deporte.
- Construir las obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su ámbito de competencia.
- Promover la participación comunitaria de sus habitantes, planificar el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de su territorio en concurrencia y coordinación con el departamento y la nación.

El ordenamiento del territorio es una función pública, que por excelencia le corresponde al municipio, para implementar procesos de planificación, gestión y control para el desarrollo territorial, además de orientar la participación de la sociedad civil, y aplicación de técnicas de trabajo que permitan el trabajo interdisciplinario y plural del proceso.

La regulación del territorio, es una tarea que deben afrontar los municipios, en función de cumplir con los objetivos de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, de tal manera que el ordenamiento físico - espacial del municipio contribuya al logro de resultados de las disposiciones de superior jerarquía.

1.5 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial, es un instrumento de planificación y de gestión con el que cuentan las entidades territoriales, para lograr una adecuada organización político-administrativa en el territorio y facilitar el desarrollo institucional y territorial, entendido este último como un desarrollo económicamente competitivo, equitativo, ambiental y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.⁸

El objetivo del Ordenamiento Territorial es: *“la distribución, sobre el territorio, de un país, de las configuraciones geográficas, las comunidades humanas, las unidades político-administrativas y los usos del suelo urbano y rural existentes y propuestos. Comprende su regulación técnica, política y jurídica...”* el propósito está en armonizar territorio, población y gobierno. (Mendoza Morales, 2003).

El Ordenamiento Territorial en Colombia, se ha realizado de una manera desequilibrada y poco eficiente; la implantación de usos y actividades las ha direccionado más el mercado y actores con diferentes intereses personales, que aprovechan los vacíos normativos y la desarticulación del Estado, para implementar sus propias actividades y regulaciones. La poca gobernabilidad ha disminuido la capacidad del Estado, de dar respuesta a los requerimientos de la población y la buena utilización de los recursos públicos.

⁸ Ley 1454 de 2011. *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*.

En las áreas rurales es mucho más complicado el ordenamiento territorial, por su naturaleza y concepción de conservación, porque se debe garantizar la sostenibilidad ambiental, protección de los recursos y actividades propias del suelo rural con respecto a la demanda socioeconómica y política que se viene ejerciendo en los últimos años sobre el territorio rural.

El Ordenamiento Territorial, debe tener en cuenta el contexto y fenómenos actuales de cada municipio en materia de crecimiento y número poblacional, la precariedad e informalidad de sus asentamientos, demanda socioeconómica, deterioro de los ecosistemas, topografía, la presión urbana, el aumento de la vivienda campestre en áreas de protección, ya que en algunos municipios y distritos estos fenómenos se presentan en diferentes escalas.

Según (Agudelo: 2010), en Colombia se están llevando a cabo dos propuestas de Ordenamiento Territorial en diferentes escalas:

- la primera propuesta trata de un ordenamiento que busca recuperar la escala intermedia de planificación, fundamentada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, es decir la ordenación territorial como política de estado, la cual busca restablecer el nivel intermedio entre el municipio y la nación, mediante figuras de integración territorial como los departamentos, distritos, las regiones y tierras indígenas como entidades político-administrativas.

- la segunda propuesta se basa en la Ley 388 de 1997, en la cual se resalta la ordenación del territorio, como un instrumento de administración territorial, a una escala local que se ha potencializado con la descentralización del Estado, que busca un mayor control social y una ordenación más detallada.



Imagen 10: Zonas rurales Colombianas.
Fuente: <http://www.google.com>

En Colombia, se han generado diferentes conflictos en los usos del suelo, por la falta de articulación de las diferentes normativas de ordenamiento territorial, y la falta de control sobre el desarrollo del territorio, entre estos conflictos se destaca:

- La desintegración territorial e institucional, es decir las entidades encargadas de regular el territorio que trabajan de forma individual e inconscientemente toman decisiones que afectan otros sectores por la falta de comunicación e integración institucional.
- Fragmentación del territorio y conflictos por su ocupación, la implantación de nuevas actividades más rentables, como la vivienda en el suelo rural, ha propiciado que los suelos rurales, se subdividan y se generan nuevas formas de asentarse y manejo de los recursos.
- Visión parcial e irresponsable para la asignación de recursos, lamentable el Estado invierte más recursos donde mayor población existe, como lo son las áreas urbanas y no en las que tienen más necesidades como las rurales, que necesitan subsidios, compensaciones ambientales, educación; lo que permitiría potencializar el desarrollo del país.
- Deterioro ambiental y usos inadecuados del suelo rural, las prácticas que se llevan a cabo en el suelo rural, están más encaminadas a las rentas económicas que al potencial y conservación de los recursos del suelo.
- Desarrollo desigual, aglomeración de población e inversión en las grandes ciudades, dejando las zonas rurales desprotegidas.

- Políticas homogéneas para todos los territorios, desconociendo su heterogeneidad física, ambiental y cultural.
- Problemas sociales y políticos que limitada la participación de la población en la toma de decisiones.

El gran reto entonces del ordenamiento territorial y regulación en Colombia y específicamente en sus áreas rurales es:

1. Lograr reducir las incompatibilidades del desarrollo regional, los problemas espaciales y socioeconómicos de los municipios a través de políticas basadas en estrategias de uso y ocupación del territorio.
2. La creación de modelos de ordenamientos más flexibles, en los cuales se contemple la existencia de la diversidad del territorio rural.
3. Buscar un enlace entre los municipios y la nación, a pesar de los problemas que tiene el país en materia de gobernabilidad.

El reto que afronta hoy el ordenamiento territorial, está en el control del crecimiento desordenado, que se está dando en las áreas rurales, la ocupación del suelo de protección, los cambios de usos, el fraccionamiento del suelo, son temas que debe entrar a regular a través de normas e instrumentos complementarios, que permitan buscar una solución y no una imposición que genera más ilegalidad y resistencia por parte de la población.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

2.1 LA REGULACIÓN DEL SUELO RURAL

La norma se ha encargado de regular las acciones y relaciones sociales sobre el territorio. El suelo es un sistema dinámico en el que se dan funciones ecológicas, económicas, sociales, culturales y desempeña un papel crucial para la actividad humana y la supervivencia de los ecosistemas. Todas las actividades humanas están de alguna manera ligadas al suelo, razón por la cual la normatividad busca regular y controlar el uso del suelo y las actividades que en él se desarrollan.

La regulación del suelo rural, anteriormente estaba más orientada al manejo ambiental del suelo, por sus atributos naturales y paisajísticos, razón por la cual las entidades ambientales se han encargado de la preservación de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental, el desarrollo físico del suelo no ha sido tan regulado. La planificación territorial debe buscar que la regulación del suelo rural, este más orientada a controlar los procesos de urbanización y ocupación del suelo, a través de la concurrencia de las normas ambientales y demás disposiciones que en él se desarrollan.

La falta de un ordenamiento de las áreas rurales, ha generado conflictos en los usos del suelo y entre los diferentes actores: los que invierten, los que producen y los que cuidan el suelo más allá de una renta económica. El Estado ha tenido poca institucionalidad en estos territorios, para regularlo y enfrentar las problemáticas que tienen estos suelos, se requiere crear programas de desarrollo rural y compensaciones que ayuden a estabilizar las sociedades campesinas, que por la lógica de sobrevivencia le están dando un uso inadecuado a sus territorios y están siendo estafados por otros actores.

La Constitución de 1991, en su artículo 311°, le otorga la competencia de ordenar el desarrollo de los territorios a los municipios, que constituyen la célula fundamental de la descentralización. Además en su artículo 334° determina que la gestión del suelo debe cumplir con el objetivo de distribuir de manera equitativa las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

La Constitución de 1991, en materia de regulación del suelo, precisó las potestades de los entes territoriales, como el municipio para que direccionaran los intereses colectivos y no privados en el desarrollo de los territorios, a través de competencias claras para ejercer facultades de intervención en el mercado de suelo y buscar su equitativa distribución y gestión.

La Ley 388 de 1997, la cual desarrolla los preceptos de la constitución política de 1991, determinó una nueva forma, no solo de hacer planificación territorial, sino de gestionar el suelo, en su artículo 5°, establece con respecto al ordenamiento territorial municipal “instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Los instrumentos de planificación creados por la ley tienen por objeto, orientar el desarrollo del territorio municipal y regular la utilización, transformación y ocupación del territorio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico contenidas en el plan de desarrollo (corto plazo según la Ley 152 de 1994) y en armonía con el medio ambiente, las tradiciones históricas y culturales.

Los instrumentos de planificación desarrollan las disposiciones adoptadas en el POT y se concretan en proyectos específicos. Se dividen en Planes Parciales, cuyo origen es la Ley 388 de 1997 y Actuaciones Urbanas Integrales o Macroproyectos Urbanos, originados a partir de la misma norma, y más recientemente en la Unidades de Planeación Rural (UPR) definidas y reglamentadas en el Decreto 3600 de 2007.

2.2 EL CÓDIGO DE RECURSOS NATURALES – DECRETO 2811 DE 1974

En la década de los sesenta en Colombia, se creó el INDERENA⁹ con el fin de armonizar la relación entre el desarrollo y la conservación de los recursos naturales. El INDERENA se encargaba de manejar los recursos naturales y el medio ambiente a nivel nacional, fue una de las instituciones pioneras en la conservación y gestión ambiental. A esta institución se le debe la iniciativa y el proceso de elaboración del Código Nacional de Recursos Naturales.

En los años setenta, como respuesta a la realización de la conferencia de las Naciones Unidas, sobre el medio ambiente humano en Estocolmo en 1972, en Colombia se creó la Ley 23 de 1973¹⁰ que dio facultades al Presidente de la República para crear el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual se estableció por medio del Decreto 2811 de 1974¹¹, fundado en el principio del ambiente como patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social. Antes de la creación de este código, el país no tenía un norte claro a nivel de

⁹ INDERENA. Instituto Nacional de Recursos Naturales. Se encargaba de manejar los recursos naturales y el medio ambiente a nivel nacional, su liquidación fue ordenada por la ley 99 de 1993.

¹⁰ Ley 23 de 1973. “Por medio de las cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la Republica para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones.”

¹¹ El Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974. “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”.

Gestión Ambiental, ni una base institucional estructurada y coherente que se encargara de regular y dinamizar la legislación ambiental existente, la ejecución de las funciones ambientales se distribuían en diferentes dependencias estatales.

Dentro de sus objetivos el Código de Recursos Naturales buscaba:

- Lograr la preservación y restauración del ambiente, la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico, la disponibilidad permanente de estos.
- Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables, sobre los demás recursos.
- Regular la conducta social y la administración de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de dichos recursos y de ambiente.

El Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, fue el instrumento más desarrollado en la legislación ambiental para regular los recursos del suelo que se tenía en ese momento para Colombia y Latinoamérica, ya que estableció normas para la administración, uso del agua, el suelo, la flora, la fauna y el aire, así como el manejo de las aguas residuales, los desechos y los productos tóxicos, a través del establecimiento de usos, prohibiciones y sanciones, se le atribuye la creación del sistema de parques nacionales, muchos de sus artículos aún son vigentes y han contribuido en gran medida a la conservación de los recursos naturales, aunque una de sus grandes debilidades fue el establecimiento de insuficientes mecanismos de control.

Este decreto contemplo mecanismos preventivos y estudios de los efectos ambientales y permitió que las CAR¹² dictaran disposiciones a través de esquemas de gestión como el ordenamiento de cuencas, distritos de manejo

¹² CAR: Corporaciones Autónomas Regionales.

integrado, distritos de conservación de suelos y sistema de parques nacionales naturales. Esta norma estableció los más importantes antecedentes sobre uso del suelo y ordenamiento territorial. Los instrumentos económicos que hoy en día se aplican en Colombia tienen su origen en el Código de Recursos Naturales.

El Código de Recursos Naturales ha servido de modelo a otros países en el manejo y conservación de los recursos naturales, especialmente para Latinoamérica.

Luego en los años 90 con la cumbre de Río en 1992 (Cumbre de la Tierra) con la participación de 172 gobiernos quienes se comprometieron a lograr el “Desarrollo Sostenible”. En respuesta a los compromisos de esta cumbre, en 1993, se aprueba en Colombia la Ley de Medio Ambiente (Ley 99 de 1993)¹³ con la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, que dan los lineamientos e instrumentos a las diferentes instituciones y comunidades, con el fin de lograr un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible. Este hecho fue relevante para el país, ya que se creó una estructura legal, financiera e institucional que le apostaría a una mejor gestión y manejo de los recursos naturales del país.

Un logro de la Ley de Medio Ambiente en 1993, fue el modelo del Sistema Nacional Ambiental, en el que se incorporaron las orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones para manejar las problemáticas ambientales nacionales y regionales. El SINA se pensó como el mecanismo de articulación entre el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y como una forma de concertación entre el sector público y privado a través del Concejo Nacional Ambiental (CNA).

¹³ Ley 99 de 1993. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

En el año 2003, a partir de una reestructuración, se fusiono el Ministerio de Desarrollo con el Ministerio del Medio Ambiente mediante el Decreto 216 de 2003¹⁴; dando como resultado el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; una fusión integral que buscaba involucrar el desarrollo territorial y el tema de la vivienda, para trabajar de manera interrelacionada, pero esto no se ha logrado ya que cada una de las partes ha trabajado de manera individual, este hecho ha evidenciado un debilitamiento institucional alrededor de la gestión ambiental y por tanto un declive en la política ambiental, primando aquellas políticas tendientes al crecimiento de la economía y sacrificando la protección del medio ambiente, dejándolo como un aspecto residual que han perdido importancia dentro del orden político nacional.

Las Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sostenible (CARs) que son más antiguas que el propio Ministerio del Medio Ambiente, el SINA y la ley 99 de 1993, también se han visto vulneradas con la pérdida de institucionalidad ambiental, se hace necesario un cambio de visión en la prioridad de la variable ambiental en los procesos de Desarrollo.

Si bien el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) en materia de regulación ambiental fue una de las primeras normas que permitió una evolución en el ordenamiento ambiental del territorio en Colombia, creando nuevas disposiciones ambientales e instituciones. Después del Código de Recursos Naturales, las normas ambientales no siguieron evolucionando con la complejidad que se requería, los territorios no se pueden quedar estancados y tener un retroceso en materia de regulación y asignación de recursos, las normas que aun siguen vigentes requieren ajustarse a las nuevas realidades, para que generen un mayor compromiso con el desarrollo sostenible del suelo rural con el fin de que al largo plazo se tenga grandes avances en materia de regulación ambiental.

¹⁴ Decreto 216 de 2003. "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones".

2.3 LA REFORMA AGRARIA – LEY 160 DE 1994

La reforma agraria es “el conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas cuyo fin es modificar la estructura de la propiedad y producción de la tierra. Las reformas agrarias buscan solucionar dos problemas interrelacionados, la concentración de la propiedad de la tierra en pocos dueños (latifundismo) y la baja productividad agrícola debido al no empleo de tecnologías o a la especulación con los precios de la tierra que impide o desestima su uso productivo”¹⁵.

Los métodos para revertir la tenencia de la tierra, se puedan dar por la expropiación de la tierra o mediante mecanismos de compensación a los dueños de la tierra, el ideal es generar una clase de pequeños y medianos agricultores que desplazan la hegemonía de los latifundistas.

En Colombia se han desarrollado muchas legislaciones que han buscado establecer una reforma agraria. A continuación se muestra una tabla cronológica de leyes relacionadas con la reforma agraria.

Tabla 1: Tabla Cronología de Leyes relacionadas con la Reforma Agraria
Fuente: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/06/jhpf.htm>

LEY	OBJETO
1. Ley 200 de 1936	Cuyas motivaciones se centraron en la explotación económica de los predios de manera obligatoria, otorgando el derecho de dominio sobre los mismos o su restitución al Estado, y reconociendo el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras
2. Ley 100 de 1944	Que calificó a los contrato de arrendamiento y de aparcería como de utilidad pública y decretó la ampliación de diez a quince años como causal de restitución al Estado de los predios no explotados.
3. Ley 135 de 1961	Creó el Comité Nacional Agrario, conformado por representantes de los partidos políticos, del Congreso, la Iglesia católica y las Fuerzas Armadas se fundamentaba en tres lineamientos estratégicos para adelantar el proceso de reforma agraria en Colombia: a. dotación de tierras a campesinos carentes de ellas;

¹⁵ http://es.wikipedia.org/wiki/Reforma_agraria

	b. adecuación de tierras para incorporarlas a la producción, y c. dotación de servicios sociales básicos y otros apoyos complementarios. Se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), como establecimiento público encargado de la gestión en la materia, organismos como el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de los Procuradores Agrarios.
4. Ley 1ª de 1968	Conocida también como de Arrendatarios y Aparceros, contribuyó a agilizar los trámites y procedimientos y fijó nuevos causales de expropiación. Además, sirvió para reglamentar la Unidad Agrícola Familiar (UAF) a fin de proteger y regular la tenencia y explotación de las porciones de tierra distribuidas individualmente a los campesinos beneficiarios, principalmente en lo relacionado con su venta o transferencia.
5. Ley 4ª de 1973	La reducción de los trámites de adquisición de tierras a través de negociaciones directas, la agilización de la adjudicación de tierras a los beneficiarios y el establecimiento de la renta presuntiva agrícola, como una manera de ejercer presión a favor del uso productivo de la tierra y penalizar su apropiación improductiva.
6. Ley 5ª de 1973	mediante la cual se estableció un sistema de financiamiento para el agro a través del Fondo Financiero Agropecuario,
7. Ley 6ª de 1975	Por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra, la cual reformó la Ley 1ª de 1968.
8. Ley 35 de 1982	Conocida también como Ley de Amnistía el INCORA fue encargado de la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas.
9. Ley 30 de 1988	Que en términos generales fija como lineamientos: lograr una acción más coordinada de las instituciones gubernamentales; elevar el nivel de vida de la población campesina; simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras a los campesinos, eliminando la calificación de las tierras, y proveer una mayor cantidad de recursos al INCORA para el desarrollo de los programas de su competencia.
10. Ley 160 de 1994	El principal cambio consiste en dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos, El énfasis institucional se centra en facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos.

“El esquema de la reforma agraria en Colombia según los postulados de la Ley 160 de 1994¹⁶, se orientó fundamentalmente a proporcionar alternativas económicas a los campesinos para reducir el flujo migratorio hacia las ciudades y concertar, como se lo había propuesto la primera Ley de Tierras en Colombia (Ley 200 de 1936), la solución del conflicto social que surgió por la disputa por la tenencia de la tierra. Años después de todas estas experiencias acumuladas a lo

¹⁶ Ley 160 de 1994. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”

largo del siglo XX, la reforma constitucional de 1991 logró hacer el ajuste a través de la identificación de las necesidades programáticas y jurídicas contenidas en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política” (BERNAL, 2010: 1).

La Ley 160 de 1994 creó las condiciones para obtener un desarrollo económico y social auto-sostenido, a través de herramientas que permitieran fortalecer la democracia participativa, en búsqueda de la efectividad de los derechos y deberes establecidos en la Constitución. Muchos de los mecanismos que planteaba la ley fueron retomados en parte por la modificación que surgió con la Ley 1152 de 2007¹⁷ o Estatuto de Desarrollo Rural (EDR) la cual tuvo una corta duración, esta falta de seguridad jurídica y el cambio de legislación como consecuencia de un fallo judicial que obligó nuevamente a la aplicación de la derogada Ley 160 de 1994, no han permitido en los últimos 5 años consolidar la herramienta con la cual el Estado colombiano logre atender los problemas del conflicto social agrario.

El principal cambio que introdujo la Ley 160 de 1994, fue la redistribución de la tierra, introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa, el énfasis institucional se centra en facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos.

El subsidio integral para la compra de tierras, es el mecanismo más importante con el cual cuenta la legislación agraria colombiana para el logro de la anhelada Reforma Agraria en Colombia, reforma en la cual el Estado interviene en el mercado de tierras, adquiriendo las que tienen mayor vocación productiva para entregarlas a quienes acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley. El INCODER,¹⁸ que logro subsistir luego de las distintas reformas, es la institución encargada mediante convocatorias públicas de otorgar los subsidios, para beneficio de la comunidad de campesinos y población desplazada.

¹⁷ Ley 1152 de 2007. “Por medio de la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.”

¹⁸ INCODER. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

El desplazamiento y la imposibilidad de retorno a la tierra de campesinos, es uno de los fenómenos que ha agudizado el problema de la tenencia de la tierra en Colombia, el cual está ligado al conflicto armado y al desarrollo de grandes macroproyectos. La desigualdad en la tenencia de la tierra no solo afecta a la población humana sino que genera conflictos en los usos del suelo ya que estos suelos son utilizados para actividades que no tienen que ver con la vocación del suelo.

Aunque el Estado ha creado proyectos de protección de tierras y bienes patrimoniales de la población desplazada, estas medidas no han sido suficientes porque el tema del desplazamiento y abandono de la tierra obedece al conflicto armado del país y mientras este no se solucione es difícil que pueda haber un gran cambio en la estructura de la tenencia de la tierra a manos de unos pocos.

El impacto de las reformas agrarias en Colombia no ha sido positivo en términos de que no se ha resuelto el tema de subsistencia e incorporación social de la población desplazada, no se ha mejorado la condición de acceso a créditos formales, capacitación, educación y mejoramiento de la calidad de vida. Las reformas agrarias sólo han consistido en la redistribución de la tierra, por lo que se ha tenido un impacto negativo sobre la calidad de vida de los beneficiarios de estas reformas.

El acceso a la tierra no necesariamente implica un aumento en los ingresos de los campesinos, ni un mejoramiento en su calidad de vida, darle solamente tierra a los campesinos no reduce totalmente la pobreza rural, se necesita además que se generen condiciones para un crecimiento económico como: acceso a crédito, capacitación y educación. La experiencia de Colombia demuestra que distribuir la tierra sin darle a los beneficiarios los medios para hacerla productiva, no es efectivo y por lo tanto, no promueve el buen uso del recurso escaso.

Una reforma agraria debe estar acompañada de infraestructura, dotaciones y capacitación para que el desarrollo económico del país sea efectivo, esta una de las estrategias que han utilizado otros países en sus reformas agrarias en las cuales el énfasis más importante está en la promoción y el desarrollo del capital humano: los países del este y sureste asiático son un buen ejemplo. (BALCÁZAR, LÓPEZ, OROZCO y VEGA: 2001).

La Reforma Agraria en Colombia es fundamental, porque con ella se crearían nuevos propietarios, se legalizaría la tenencia de la tierra en un país donde la informalidad de la transmisión de la propiedad es ancestral, se reestructura el minifundio, se reconstruye el tejido social y se garantiza la estabilización de la seguridad alimentaria, la cual representa hoy en día una preocupación de orden mundial. No obstante es importante que las herramientas existentes que le permiten el acceso a la tierra a los campesinos, les permitan también capacitarse y puedan comercializar sus propios productos, un cambio cultural que ha un no se ha generado en la sociedad campesina y en la sociedad civil que interactúa con ellos.

2.3.1 LA TENENCIA DE LA TIERRA EN SUELO RURAL

El dominio del territorio es ancestral, anteriormente la soberanía de un estado se reflejaba en los límites físicos de su territorio, quien en ese entonces era el dueño del territorio; hoy la tenencia y dominio de la tierra ha cambiado ahora es un bien privado y patrimonial, el Estado paso a un segundo plano en la escala de los grandes terratenientes del suelo.

¿QUE ES TENENCIA?

La Tenencia de la tierra es la relación definida en forma jurídica entre personas en cuanto a individuos o grupos, con respecto a la tierra. Las reglas sobre la tenencia se definen para que se puedan asignar derechos a la propiedad de la tierra, estas

reglas definen los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias. (FAO: 2003).

La tenencia de la tierra se constituye entonces en una red de intereses interrelacionados en las estructuras sociales, políticas y económicas de un territorio.

La tenencia de la tierra puede ser de carácter: privada, comunal (derecho colectivo de familias o parcelas, áreas comunes) de libre acceso (alta mar, bosques, etc.) y estatal (asignan derechos de propiedad a una autoridad del sector público).

¿QUE ES HERENCIA?

Es el conjunto de los bienes, derechos y obligaciones que, cuando una persona muere, transmite a sus herederos o legatarios; es cualquier cosa que una persona desee traspasar a otra¹⁹.

La herencia de la tierra puede ser definida como: el patrón hereditario de fragmentar la tierra, la cual es producida por la repartición de la tierra por cada generación, lo que ha llevado a la pérdida del trabajo en la tierra y el aumento del trabajo asalariado.

la herencia de la tierra puede también entenderse como una construcción social que responden a circunstancias culturales en el tiempo, la cual no es percibida de la misma manera entre miembros de una comunidad, debido a la forma en que fue adquirida; anteriormente y ahora existen dos formas de heredar la tierra en el suelo rural: la primera que ya no están utilizada es la herencia de la tierra a un

¹⁹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Herencia>

solo propietario generalmente al varón de la familia, en esta forma se mantiene la tierra intacta; la otra forma es la división igual a cada miembro de la familia donde cada uno recibe una fracción menor del predio (SALAS: 2006).

En Colombia, el acceso a la tierra ha sido históricamente un sinónimo de poder político y de conflicto social, además un determinante clave en la productividad de la economía rural. El proceso de ocupación de muchos de los predios de las áreas rurales de Colombia, se ha dado a través del traspaso de la propiedad de padres a hijos, mediante la repartición de los bienes por herencia.

La mayoría de estos pequeños propietarios carecen de título de propiedad, cosa que no ocurre con los medianos y grandes latifundistas, sin dejar atrás la ilegal apropiación de los grupos armados de las tierras productivas de los campesinos.

La tenencia del suelo rural en Medellín, en el mayoría de los casos es informal, es decir que los campesinos no acceden directamente a la tierra, acceden a través de herencias familiares, lo que ha generado altos índices de informalidad en la propiedad de la tierra. Es común que las herencias de la tierra y otros bienes se repartan de común acuerdo entre los herederos, debido a los escasos recursos económicos con que cuentan las familias, que no les alcanza para cumplir con la tramitología exigida por las autoridades encargadas de su legalización. Situación que se presenta por varias generaciones, y que suele generar dificultades a la hora de solicitar créditos o presentar la propiedad como prenda de garantía. Esta informalidad rural se ha repetido a lo largo de la historia, en algunos casos llega a su fin cuando el estado realiza procesos de titulación y regulaciones urbanistas de asentamientos muy consolidados que no se encuentran en suelos de protección o de riesgo geológico.

El mercado de tierras rurales se ha caracterizado por distorsiones en la formación de precios, inflexibilidad en la oferta y presencia de factores económicos en la posesión y uso de la propiedad, en este sentido siempre habrá una tensión entre intereses públicos y privados en el desarrollo del suelo rural; por ello la equidad en el acceso y/o legalización de la propiedad de la tierra es fundamental para el logro del bienestar y la permanencia en el territorio.



Imagen 11: Tenencia de la tierra
Fuente: <http://www.google.com.co>

La presión urbana ha encarecido la disponibilidad de suelo, lo que aumentado el precio del mismo, dicha escasez de suelo y suba de los precios, ha condicionado la tenencia de los predios, que hace que los campesinos pasen de propietarios a arrendatarios. Este fenómeno también obedecería a la oferta y demanda del mercado del suelo, bajo procesos de tipo especulativo.

El manejo de la tierra y la tenencia han generado grandes conflictos para los campesinos y sus hijos, los cuales no tienen forma de acceder a nuevas propiedades por sus costos tan elevados, las pocas oportunidades laborales, y la producción que se da en sus predios no es lo suficientemente rentable para competir con el mercado de tierras o otras actividades como la ganadería.

El apoyo por parte del Estado a las actividades que se desarrollan en el suelo rural son estratégicas para el sostenimiento de sistemas productivos que pueden garantizar la permanencia de la población y su sostenimiento. Por tanto, el acceso

a la propiedad y el uso del suelo con fines productivos se constituyen en una estrategia de supervivencia y mejoramiento de ingresos y nivel de vida de las familias rurales que esperan oportunidades para impulsar los motores del desarrollo que tienen como escenario el mundo rural.

2.4 LA LEY 388 DE 1997. Ley de Desarrollo Territorial.

La constitución de 1991 (Art. 311^o), abrió las puertas para que los Municipios de Colombia, trabajaran de manera autónoma el tema de la planificación, administración y desarrollo físico del territorio, este tema se ha reforzado con el desarrollo de leyes como: Ley Orgánica de Desarrollo - Ley 152 de 1994 (ART 41^o) - y la Ley 388 de 1997 – Ley de Desarrollo Territorial; las cuales permitieron que los municipios adoptaran figuras de planeación en materia de Ordenamiento Territorial.

La ley 388 de 1997 fortaleció el tema de la descentralización²⁰ y la consolidación de los municipios como entes territoriales activos a nivel nacional. En su artículo 1^o habla de *“la concurrencia que deben tener las entidades territoriales como son las autoridades ambientales, instancias administrativas y de planificación en el cumplimiento de la constitución que prescribe el estado en materia de ordenamiento territorial”*.

La planeación territorial busca el desarrollo equitativo del suelo y el fortalecimiento del papel del Estado en la regulación del suelo, una regulación que tiene dentro de sus objetivos (Ley 388 de 1997) el uso equitativo y racional del suelo, la función

²⁰ La descentralización consiste en el traspaso del poder y toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización. Supone transferir el poder de un gobierno central hacia autoridades que no le están jerárquicamente subordinadas.

social de la propiedad, hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación.

La Ley 388 de 1997, en el suelo rural no llegó a ser tan específica en materia de regulación como en el suelo urbano, pero sí permitió diferenciarlo en el territorio. En su artículo 12° la ley ordena a los municipios clasificar el suelo en tres categorías: urbano, **rural** y suelo de expansión, logrando que las áreas rurales comenzaron a visualizarse y a normatizarse por medio de reglamentaciones como: los planes de ordenamiento territorial y sus instrumentos de planificación y gestión.

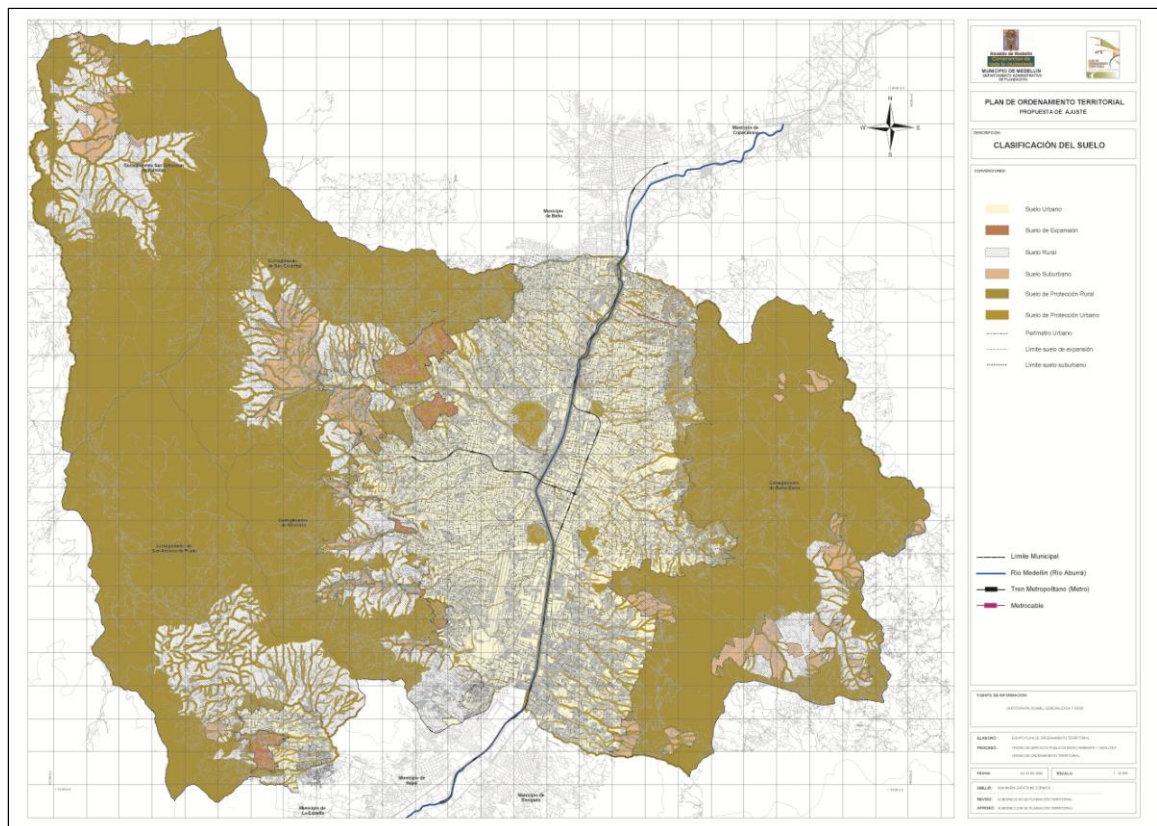


Imagen 12: Mapa de Clasificación del Suelo del Municipio de Medellín
Fuente: DAP – Planos Protocolizados - Acuerdo 46 de 2006.

La Ley 388 en materia de regulación normativa, en las áreas rurales busca controlar las actividades urbanas que se dan en el suelo, tratando de garantizar la interacción entre el suelo urbano y el rural; es decir que la ley visualizo el suelo rural desde lo urbano y no desde la diversidad del suelo rural, esta ley se centró en el tema de urbanización de suelo y la conservación ambiental, avanza en una subclasificación del suelo rural: suburbano y de protección, pero no detallo su manejo, para evitar que este se convirtiera en el comodín de la expansión urbana descontrolada.

Para el suelo rural existe una disposición particular en el artículo 14° de la Ley 388, que determina que la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, debe tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. En este contexto resulta claro que la facultad para determinar los usos y condiciones de parcelación de los suelos rurales por parte de los municipios, no es una facultad totalmente autónoma, por el contrario debe acatar unos criterios de superior jerarquía que están constituidos justamente, por la legislación agraria y ambiental.

De acuerdo con los criterios establecidos por la ley 388, para los suelos rurales, existen expresamente unos determinantes que de conformidad con el artículo 10°, constituyen normas de superior jerarquía, en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento

Los municipios formulan sus planes de ordenamiento territorial e incorporan en su compendio normativo las disposiciones de superior jerarquía, y tienen unos plazos para ser revisados y ajustados, según las nuevas disposiciones y realidades; razón por la cual es importante que las regulaciones normativas sean más flexibles en el sentido que se puedan adaptar y mejorar para responder a las dinámicas actuales.

Para muchos la Ley 388 de 1997 no supero todas las expectativas en materia de Ordenamiento territorial ya que no le dio relevancia algunos temas, dentro de los cuales se le critica que:

- Es una ley con un enfoque muy urbano.
- Es una ley intervencionista ya que sus objetivos e instrumentos no pueden llevarse a cabo sin una decidida actuación del Estado a través de los municipios y las autoridades de planeación, dirigida a redefinir el derecho de la propiedad y a configurar una nueva manera de planificar y hacer gestión urbana.
- Es una ley con una visión municipalista que plantea pocos lineamientos para la construcción de la visión que tenga en cuenta el entorno regional, lo que genera un vacío en la normatividad al no dejar reglamentado un instrumento fuerte de planificación regional intermedio que articule las disposiciones nacionales, regionales con las locales, ya que su artículo 7° fue declarado inexecutable.
- No incorporó en su normativa los territorios indígenas como entidades territoriales.
- Es una ley que favorece a los propietarios.
- La complejidad de la ley ha dificultado su comprensión por parte de diferentes actores del desarrollo urbano, tales como las curadurías urbanas, los organismos de control, las entidades ambientales y los agentes privados, entre otros.
- La falta de mecanismos o instrumentos que permitan la continuidad de los programas y proyectos de los planes de desarrollo enmarcados en los planes de ordenamiento territorial, que difícilmente se plantean de manera articulada al largo plazo.

Pero a pesar de estos vacíos, la Ley 388 de 1997, logró que los municipios a través de los POT, EOT y PBOT, tuvieran más control sobre el desarrollo físico de su territorio a través de mecanismos de planificación y gestión del suelo. Es decir que es una ley que ayudó a fortalecer la autonomía municipal.

La Ley 388 de 1997 ha permitido un desarrollo de la planificación local, aunque muchos municipios no estaban preparados para esta tarea, ya que no contaban con insumos técnicos, profesionales, información, para planificar su territorio; pero esto en parte, era lo que se buscaba con la ley, que los municipios comenzaran a prepararse y actualizarse para planificar su territorio de una manera más equitativa y sostenible, especialmente su suelo rural, el cual ha estado más regulado desde una perspectiva ambiental que territorial.

Según la Ley 388 de 1997 con los POT se busca establecer “*el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el ordenamiento del territorio...*”

2.4.1 LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), son una herramienta política, técnica y de gestión para que los municipios planifiquen y ordenen su territorio. Los POT's se desarrollan mediante en un cuerpo normativo conformado por disposiciones técnicas y jurídicas.

En términos generales, según la Ley 388 de 1997, un Plan de Ordenamiento Territorial consta de tres grandes componentes: (1) **General**, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; (2) **Urbano**, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y

administrar el desarrollo físico urbano; y (3) **Rural** , constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo, en términos de sus aptitudes y potencialidades.

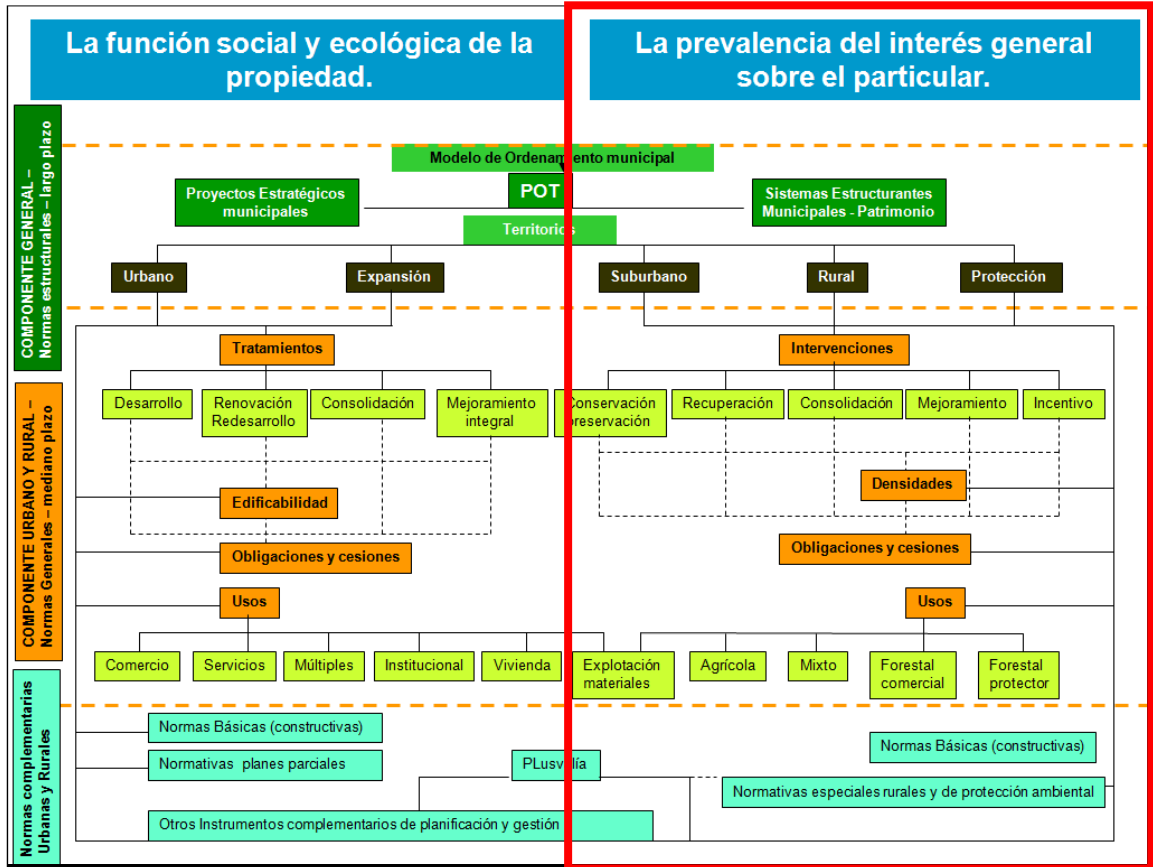


Imagen 13: Estructura POT.

Fuente: Memorias Diplomado Derecho Urbanístico e Inmobiliario –Prof. Juan Carlos García.

Los Planes de Ordenamiento Territorial deben guiar el desarrollo y construcción de los municipios, especialmente sus áreas rurales, de manera que las áreas de protección y producción, no se vean afectadas por la expansión urbana; es por esto que los POT cuentan con periodos de transición que permiten revisiones periódicas que les permiten ajustar la normativa, para dar solución a los conflictos que se presentan en el territorio a causa de nuevas dinámicas y necesidades futuras.

Los Planes de Ordenamiento Territorial se constituyen entonces en el referente guía de la planificación territorial, que articula determinantes de ordenamiento de orden superior y origina el desarrollo local de los municipios a través de la gestión y financiación local.

La planificación municipal debe incorporar en sus desarrollos el tema regional, y acoger las disposiciones de mayor jerarquía, para que las intervenciones que se desarrollen en el territorio, no se vean afectadas por las disposiciones de un nivel superior; además tiene el reto de articular los planes de desarrollo de cada administración con los POT, para que los procesos de planificación, gestión y financiación no se queden en el papel, por el contrario sean la guía de desarrollo de la ciudad, a través de la identificación de programas y proyectos.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuenta con el programa de asistencia técnica para apoyar a municipios y regiones en los procesos de desarrollo territorial, este programa cuenta con un componente de coordinación interinstitucional, el cual consiste en llevar a los municipios, asistencia técnica e información necesarios para el avance de los procesos y el fortalecimiento del nivel intermedio entre la Nación y lo local (gobernaciones, autoridades ambientales y programas especiales).

Uno de los resultados de este programa, es la información suministrada por 217 municipios en el año 2006, basada en documentos de soporte técnico de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT y sus decretos reglamentarios, en donde se encuentra que el 96% de los municipios registrados ha incorporado aspectos relacionados con la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables en sus POT (MAVDT: 2008).

La creación de este tipo de programas permite evaluar el cumplimiento normativo y el manejo del ordenamiento territorial en estos municipios, ya que se puede evidenciar si dentro de sus reglamentaciones, están incorporando normas que permitan la protección de los recursos naturales y del suelo; además de esto, dichos programas le permiten a los entes nacionales llevar un seguimiento del cumplimiento de las disposiciones emanadas por la ley.

Además de estos programas, el gobierno nacional debe crear una política que aparte de respetar las funciones asignada a cada municipio, enlace las directrices y orientaciones del uso y ocupación del territorio, donde se minimicen los obstáculos y contradicciones de los diferentes niveles jerárquicos en materia de Ordenamiento Territorial, esta política ayudaría a direccionar la planificación y gestión del suelo en una sociedad cambiante que está evolucionando rápidamente, con una manera de habitar muy diferentes a las décadas pasadas.

2.4.2 EL ACUERDO 46 DE 2006 – POTM

La autonomía territorial y el desarrollo regional son las herramientas primordiales que otorgan la Constitución Política de 1991 y la Ley 388 de 1997 a los municipios para la planificación de su territorio. (DTS - POT: 2006).

Con la expedición de la Ley 388 de 1997, la cual ordenó a los municipios formular planes de ordenamiento territorial, Medellín realiza su primer POT, aprobado mediante el Acuerdo 62 de 1999, en esta primera versión, el suelo rural del municipio de Medellín comenzó a visualizarse como parte integral del territorio a nivel cartográfico, a nivel normativo se desarrollo de manera más general; en el año 2006 se realizó la revisión de mediano plazo del POTM (usos, intervenciones, aprovechamientos, actuaciones urbanísticas) continuando con el modelo de

ocupación establecido en 1999; dicha revisión y ajuste fue aprobada mediante el Acuerdo 46 de 2006, el cual rige actualmente. Según los términos previstos por la ley, tras una década de gestión de los primeros POT, el municipio de Medellín hoy al 2012 se prepara la formulación de la segunda generación de su POT.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín según su Artículo 5° *“está concebido como un medio para facilitar el crecimiento y desarrollo de la ciudad y su ruralidad bajo criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, humana, económica y equidad social, en el que se conjuguen un manejo protector de las potencialidades y fragilidades de los recursos naturales del ambiente y de los demás recursos físicos, económicos y financieros, públicos y privados que interfieren en la dinámica del territorio, permitiendo una distribución equitativa de oportunidades para su disfrute, en términos de habitabilidad y mejoramiento del entorno natural”*.

El modelo de organización espacial, definido en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín – Acuerdo 46 de 2006, *“se fundamenta en los principios básicos sobre sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio...”*

Los principales componentes del modelo de ciudad, para el área rural según el POT – Acuerdo 46 de 2006 son:

- Una zona rural con alta producción ambiental, que cumple una función ecológica equilibrada para el municipio y el área metropolitana, con una eficiente actividad agropecuaria tradicional, oferta ecoturística, suficiente dotación de vías y equipamientos para su desarrollo integral y adecuada articulación con el área urbana.
- Unos bordes de protección o cinturones verdes de contención, respecto de la presión que ejerza la expansión urbana sobre los extremos superiores de las

laderas oriental y occidental. (Artículo 12°. Del modelo de ocupación territorial Acuerdo 46 de 2006).

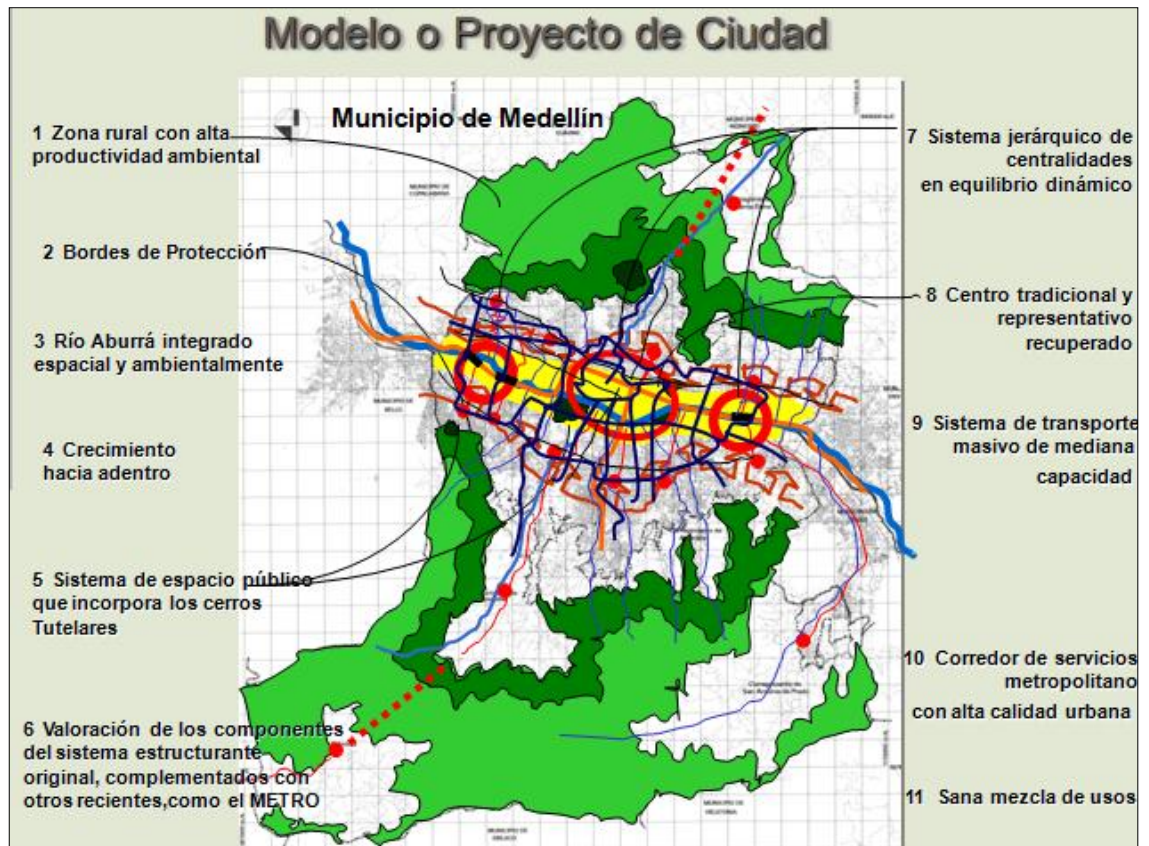


Imagen 14: Modelo de Ciudad POT de Medellín.
Fuente: DAP 2006

El reto para la próxima revisión del POTM está en establecer normas para ordenar el territorio y resolver los conflictos en los usos del suelo, potencializar sus características para producir una ciudad equitativa donde todos pueden acceder a ella, además de integrar a las comunidades y crear mecanismos de compensación, para que las rentas del suelo no sean las que planifiquen el territorio, especialmente el suelo rural que está absorbiendo las demandas de suelo de las dinámicas urbanas.

2.5 LOS DECRETOS NACIONALES: 3600 de 2007 y 4066 de 2008

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expiden los siguientes decretos sobre uso y limitaciones del suelo rural en Colombia:

El Decreto 3600 de 2007. *“Por medio del cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”.*

El Decreto 4066 de 2008 “Por el cual se modifican los artículos 1, 9, 10, 11, 14, 17, 18 y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones”

“El Ministerio de Medio Ambiente reglamento apartes de las leyes 99/93 y 388/97 relacionados con el ordenamiento del suelo rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelaciones y edificación en este tipo de suelo”. En relación con áreas de actividad industrial en suelo rural no suburbano, la norma es clara en estipular que no se podrá ampliar la extensión actual de estas áreas u otras destinadas a fines similares, independientemente de la denominación que adopten en los suelos rurales no suburbanos, ni crear otras áreas nuevas, salvo se trate de áreas destinadas a la explotación de recursos naturales o al desarrollo de usos agroindustriales, ecoturísticos, etnoturísticos, agroturístico, acuaturísticos y demás actividades análogas que sean compactibles con la vocación agrícola, pecuaria y forestal del suelo rural.

El Ministerio señala las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal deben ser las de reserva forestal, las del sistema nacional de áreas protegidas, de manejo especial de importancia ecosistémica. En cuanto al ordenamiento del suelo rural suburbano, dice que el municipio deberá

incluir en la adopción, revisión y/o modificación del plan de ordenamiento territorial lo siguiente: Determinación del umbral máximo de suburbanización, unidad mínima de actuación y definición de usos.²¹

Con este decreto se logra avanzar en materia de planificación rural, ya que busca garantizar el desarrollo sostenible del suelo y orientar los procesos de: formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, de los municipios en su componente rural; en el que se deberá incorporar las determinantes, conceptos y categorías que se desarrollan en el, por ser una norma de superior jerarquía, tal como lo establece el artículo 10° de la Ley 388 de 1997.

Para entender que tanto se avanzado en materia de regulación normativa del suelo rural, este trabajo analiza los contenidos y las disposiciones de este decreto que deberán ser incorporados en la revisión de los planes de ordenamiento territorial, en el caso del municipio de Medellín, cuando se revise el componente general del POT – actualmente Acuerdo 46 de 2006 por ser una norma de superior jerarquía.

CAPITULO I. Disposiciones Generales

En este capítulo se adoptan las definiciones de los temas que se desarrollan a lo largo del decreto: estructura ecológica principal, parque, agrupación o conjunto industrial, umbral máximo de suburbanización, unidad mínima de actuación, unidad de planificación rural, uso principal, compatible, restringido y prohibido, vías arterias, intermunicipales y veredales. El Decreto 4066 de 2008, completa este capítulo con la incorporación de nuevas definiciones en las temáticas de usos industriales.

²¹ Tomado de Decreto 3600 de 2007 de Miniambiente.

CAPÍTULO II. Ordenamiento del Suelo Rural:

En este capítulo, el decreto ordena delimitar las categorías del suelo rural entre la cuales destaca: la categoría de protección y de desarrollo restringido, además de la definición de lineamientos y asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos y la delimitación de las unidades de planificación rural (UPR).



Imagen 15: Clasificación del suelo rural según Decreto 3600 de 2007.
Fuente: http://camara.ccb.org.co/documentos/7930_decreto3600pot.pdf

Las categorías de protección que se establece en el decreto 3600 son normas de carácter estructural de conformidad con lo establecido en el artículo 15° de la Ley 388 de 1997:

- Áreas de conservación y protección ambiental: Son las áreas objeto de protección especial y que hacen parte de la estructura ecológica principal para las cuales los POT deben garantizar su conservación y protección.
- Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales: Son los suelos aptos para usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con el Decreto 097 de

2006 en estos suelos no se podrán autorizar actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que implique la transformación del uso actual.

- Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural: Incluye 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.
- Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios: son las zonas de utilidad para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios.
- Áreas de amenaza y riesgo: Son las zonas de alto riesgo naturales o que por condiciones de insalubridad en las que no se permiten la localización de asentamientos humanos.

Con la incorporación de estas áreas a la categoría de protección se lograr avanzar en tener una norma que no solo protege las áreas ambientales, sino las áreas de producción que son tan importantes para el desarrollo y sostenibilidad del suelo rural.

Las categorías de desarrollo restringido. Estas son las áreas que no hacen parte del suelo de protección, según la clasificación anterior, son áreas que reúnen condiciones para el desarrollo de núcleos de población rural, localización de actividades económicas y para la dotación de equipamientos comunitarios, dentro de estas áreas están:

- Los suelos suburbanos
- Los centros poblados rurales
- Las áreas destinadas a vivienda campestre
- Los Suelos para la localización de los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultura y deporte.

Las Unidades de Planificación Rural (UPR): Es un instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el Plan de Ordenamiento Territorial en el suelo rural. Las UPR podrán ser formuladas por las autoridades de planificación municipal o por la comunidad y serán adoptados previa concertación con la CAR y aprobada mediante Decreto del Alcalde municipal.

CAPÍTULO III. Suelo Rural Suburbano

En este capítulo el decreto establece las actuaciones que se deben desarrollar para lograr un ordenamiento básico sostenible en el suelo rural, el cual constituye una norma urbanística de carácter estructural, que se deberá incluir en la revisión y/o modificación del POT:

- El Umbral Máximo de Suburbanización: El cual es el porcentaje máximo de suelo que puede ser clasificado como rural suburbano en el municipio.
- La Unidad Mínima de Actuación: Esta se define para los usos permitidos en el suelo suburbano, la cual no puede ser inferior a 2.0 hectáreas. El decreto 4066 de 2008 hace una aclaración a la unidad mínima de actuación ya que en el artículo 9° del decreto 3600 establecía la unidad mínima de actuación para cualquier uso que se desarrolle en el suelo suburbano; el decreto 4066 hace una aclaración a este artículo y aclara que se exceptúa de cumplir con esta unidad a la construcción individual de una sola casa de habitación, que no forme parte de una parcelación o propiedades sometidas al régimen de propiedad horizontal, es decir que una vivienda individual no cumpliría con las 2.0 Ha como unidad mínima de actuación sino con el área mínima definidas en los POT, para el suelo suburbano de Medellín según el decreto complementario 409 de 2007 el área mínima en suelo suburbano es de 3.200m².

Los Corredores Viales Suburbanos: Los cuales comprenden las áreas paralelas a las vías arteriales o de primer orden y vías intermunicipales o de segundo orden. El Decreto 4066 de 2008 en su artículo 2° complementa el artículo 10° del 3600,

ya que incorpora las disposiciones del artículo 2° del Decreto 1228 de 2008 que fue posterior a este y define las zonas de reserva para carreteras de la red vial nacional y establece las siguientes fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para las carreteras que forman parte de la red vial nacional.

Los usos comerciales y de servicios. Regula el establecimiento de las licencias de parcelación y construcción para estos usos y establece un área mínima de 5.000m². Los cuales se permitirán en el suelo suburbano en las áreas delimitadas y en las unidades de planificación rural.

Los usos industriales. Establece las normas para el desarrollo de los usos industriales y determina su desarrollo en áreas debidamente delimitadas en los suelos suburbanos para este uso o bajo las modalidades de unidad mínima de actuación para usos industriales o los parques de agrupaciones o conjuntos residenciales.

CAPÍTULO IV. Centros Poblados Rurales.

En este capítulo el decreto establece los criterios de ordenación de los centros poblados rurales, además de ordenar su delimitación en los POT o en la unidad mínima de planificación (UPR) de acuerdo a los criterios definidos en artículo 1° de la Ley 505 de 1999.

CAPÍTULO V. Áreas de actividad industrial en suelo rural no suburbano.

En este capítulo el decreto trata la prohibición de la extensión o creación de nuevas áreas industriales salvo que se trate de áreas destinadas a la explotación de recursos naturales. El Decreto 4066 de 2008 modifica el artículo 17° del decreto 3600, incorporando la no ampliación de la extensión actual de los corredores viales de servicio rural.

CAPÍTULO VI. Expedición de Licencias Urbanísticas

En este capítulo el decreto establece las condiciones generales para el otorgamiento de licencias en los distintos usos en el suelo rural y rural suburbano.

Cesiones Obligatorias: Prohíbe compensar en dinero las áreas de cesión obligatoria en suelo rural suburbano con destino a vías y espacio público o su canje por otros inmuebles. El Decreto 4066 complementa el artículo 19° del 3600 incluyendo dos párrafos que hablan acerca del otorgamiento de licencias para el desarrollo de parque, conjuntos o agrupaciones industriales en el suelo rural y la delimitación específica de las áreas en donde se permitirá la localización de las cesiones espaciales.

Documentos: El Decreto 3600 en su artículo 20° amplía el artículo 20° del Decreto 564 de 2006 en lo referente a los documentos adicionales requeridos para la licencia de parcelación; con la expedición del Decreto 1469 de 2010. "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones" ambos artículos fueron incorporados en el artículo 23° de dicha ley.

CAPÍTULO VII. Disposiciones finales

El decreto plantea que lo desarrollado en él se constituye en determinantes de superior jerarquía de obligatorio cumplimiento en los planes de ordenamiento territorial y en las normas que los desarrollen o complementen, mientras se revisan los POT los municipios deberán velar porque los proyectos de parcelación, edificación en suelo rural y rural suburbano se ajusten a lo dispuesto en los temas de: la extensión de la unidad mínima de actuación, la demarcación de la franja de asilamiento y la calzada de desaceleración, las normas de usos industriales y comerciales y la expedición de licencias.

Las normas anteriormente establecidas para la regulación del suelo rural tenían un enfoque más urbano, con el Decreto 3600 de 2007, se logra avanzar en una norma para el suelo rural, que establece unas disposiciones y actuaciones urbanísticas para orientar los procesos de urbanización y conservación del suelo rural. La finalidad del decreto es dirigir los procesos de desarrollo de las áreas rurales y suburbanas bajo un patrón de compatibilidad con la vocación agrícola y forestal de esta clase de suelo, para evitar que se convierta en el gran receptor de las expansiones derivadas de los procesos de urbanización no controlada.

3. REGULACIONES NORMATIVAS Y CONFLICTOS EN LOS USOS DEL SUELO RURAL DE MEDELLÍN

Al establecer normas de regulación en un territorio, donde el uso del suelo es el elemento que valoriza o desvaloriza, se genera una lucha de poderes entre lo jurídico, lo social y lo territorial, donde el suelo es visto como el mercado económico, el lugar de instauración de poderes y un territorio a controlar por diferentes actores (Estado, mercado inmobiliario, urbanizadores piratas, grupos al margen de la ley y residentes).

La resolución de conflictos en los usos del suelo rural, por parte de la normatividad en sus diferentes niveles, no debe obedecer simplemente a la aplicación de una sanción o control urbanístico, se trata de generar normas de planificación que apoyen los procesos de desarrollo y acompañamiento a la comunidad para que no sean vulnerados sus derechos y el suelo rural no sea sobreutilizado, por estar siendo explotado por actividades más rentables para unos pocos, es el Estado entonces, quien debe tomar el control del territorio no solo como una medida coercitiva, sino como la entidad encargada del desarrollo equitativo del suelo rural.

Los Conflictos en los usos del suelo rural son el resultado de la desigualdad en la distribución de las tierras, el predominio de intereses particulares sobre los intereses colectivos y el uso inadecuado que se le ha dado al medio natural, un uso que debería estar acorde con la vocación y particularidades del Territorio.

3.1 CONTEXTO TERRITORIAL (Corregimientos de Medellín)

En este aparte la pretensión es mostrar de manera general las condiciones territoriales y los conflictos que caracterizan a cada uno de los cinco corregimientos que forman el área rural del municipio de Medellín.

El municipio de Medellín se localiza en la parte central del Valle Aburrá del Departamento de Antioquia, enmarcado por montañas en sus costados oriental y occidental, las cuales corresponden a la cordillera central de los Andes; en su costado occidental se localizan los corregimientos de: San Sebastián de Palmitas (50), San Cristóbal (60), Altavista (70) San Antonio (80) y en su costado oriental el corregimiento de Santa Elena (90).

El municipio de Medellín tiene una extensión total de 380,34km² de los cuales 106,78 km² son urbanos y **268,87km² son rurales** y 4,69km² son área de expansión, lo que quiere decir que el área rural del municipio de Medellín **duplica** en extensión el área urbana (DAPM 2006).



Imagen 16: Corregimientos: de San Cristóbal – Santa Elena.
Fuente: Trabajo de campo

los conflictos en los usos del suelo en las zonas rurales no son hechos actuales, desde hace poco menos de una década, que el ordenamiento territorial ha comenzado a visualizar dichos conflictos en los corregimientos de Medellín a través de estudios y regulaciones como: El POT de Medellín- Acuerdo 62 de 1999, El Plan ECO – Estrategias corregimentales para Medellín 2004-2007; Decreto 3600 de 2007, Las directrices de ordenamiento territorial rural para Medellín 2009, Planes de Ordenamiento Corregimental (PEOC) 2009-2011, los cuales han evidenciado la necesidad de implementar instrumentos de gestión adecuados que permitan promover de manera efectiva el desarrollo de los corregimientos desde el punto de vista social y económico.

Los corregimientos del municipio de Medellín, se han visualizado como áreas de receptoras de la expansión urbana, sitios alternativos para el ocio y el disfrute del paisaje, lugares para tener una segunda residencia, sitios atrasados con viejas estructuras agrícolas; los corregimientos se deben mirar con una concepción donde se entienda que son sitios estratégicas para el desarrollo y sostenibilidad del territorio.

3.1.1 SAN SEBASTIÁN DE PALMITAS.

Está localizado al noroccidente de la ciudad en la cuenca de la quebrada La Sucia afluente del Rio Cauca, es el corregimiento más apartado de la zona urbana, tiene una área aproximada de 5.754 ha; en su división político administrativa está conformado por 8 veredas; limita con el Municipio de San Jerónimo al norte, con el Municipio de Bello y el Corregimiento de San Cristóbal por el oriente, por el sur con el Corregimiento de San Antonio de Prado y el Municipio de Heliconia y por el occidente con Ebéjico.

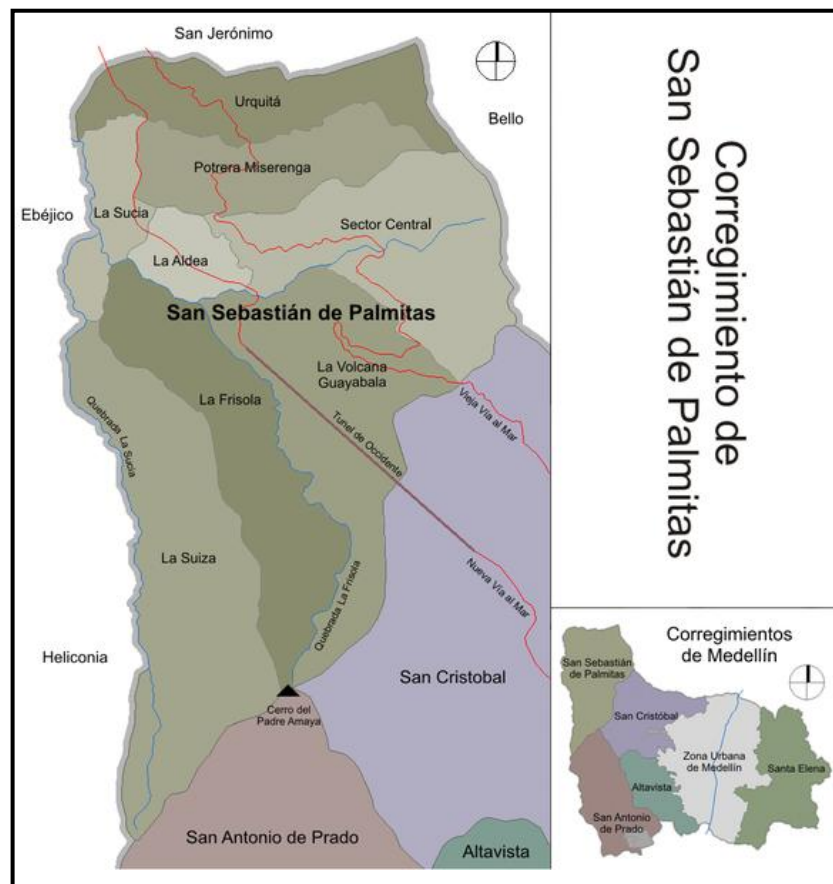


Imagen 18: Mapa división político administrativa de San Sebastián de Palmitas.
Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Corregimiento_de_Palmitas-Medellin.png

Estrato de la Vivienda	Hombres	Mujeres	Palmitas	%
1. Bajo bajo	514	393	906	20,74
2. Bajo	1.615	1.848	3.464	79,26
3. Medio bajo				
4. Medio				
5. Medio Alto				
Total	2.129	2.241	4.370	100,00

Tabla 2: Perfil socioeconómico corregimiento de San Sebastián de Palmitas.
Fuente: ECV 2010. Departamento Administrativo de Planeación

Según las cifras presentadas por la Encuesta Calidad de Vida 2010, el estrato socioeconómico que predomina en el corregimiento de San Sebastián de Palmitas es el estrato 2 (bajo), en el cual residen el 79,26% del total de las personas del corregimiento; seguido por el estrato 1 (bajo-bajo), en cual se encuentra el 20.74% de la población, en total cuenta con una población de 4.370 personas, lo que refleja un corregimiento con condiciones pobres y pocas oportunidades socioeconómicas.

Principal conflicto por el uso del suelo.

El corregimiento de San Sebastián de Palmitas es uno de los pocos corregimientos de Medellín, que aún conserva su tradición e identidad campesina, es productor de alimentos como: plátano, hortalizas, frutales, panela y café (Atlas Veredal de Medellín: 2010), pero en los últimos años se ha generado el desplazamiento de la vivienda tradicional y sus actividades agropecuarias, por nuevas obras de infraestructura (vías, equipamientos) encontrando viviendas sin cultivos (viven de otras actividades) desplazamientos por condiciones naturales (deslizamientos, derrumbes) o nuevos usos (parcelaciones, restaurantes, actividades recreativas).

San Sebastián de Palmitas se vislumbra como un centro de desarrollo turístico por estar localizado entre la conexión Vial Aburra Rio Cauca y por su cercanía con los municipios de Sopetrán y San Jerónimo con los cuales limita por el suroccidente,

situación que lo ha puesto en la mirada de actores inmobiliarios y del Estado para desarrollar sus proyectos, si pensar en llevar una compensación ambiental, subsidios y capacitación para el desarrollo de las actividades productivas para que estas pueden ser competitivas con el mercado, además de generar estrategias para que el aumento del precio de la tierra no desplace la población residente, que se encuentra a la merced del medio, que lo saca del mercado por altas rentas del suelo.

3.1.2 SAN CRISTÓBAL.

Esta localizado en la cuenca de la quebrada La Iguana, al noroccidente de la ciudad, muy próximo al área urbana (11 km), tiene un área aproximada de 4.954 ha, se caracteriza por sus paisajes y por la producción de hortalizas y verduras, en su división político administrativa está conformado por 17 veredas; limita por el norte con el municipio de Bello, por el oriente con el perímetro urbano de Medellín, por el sur con los corregimientos de Altavista y San Antonio de Prado y por el occidente con el corregimiento de Palmitas.

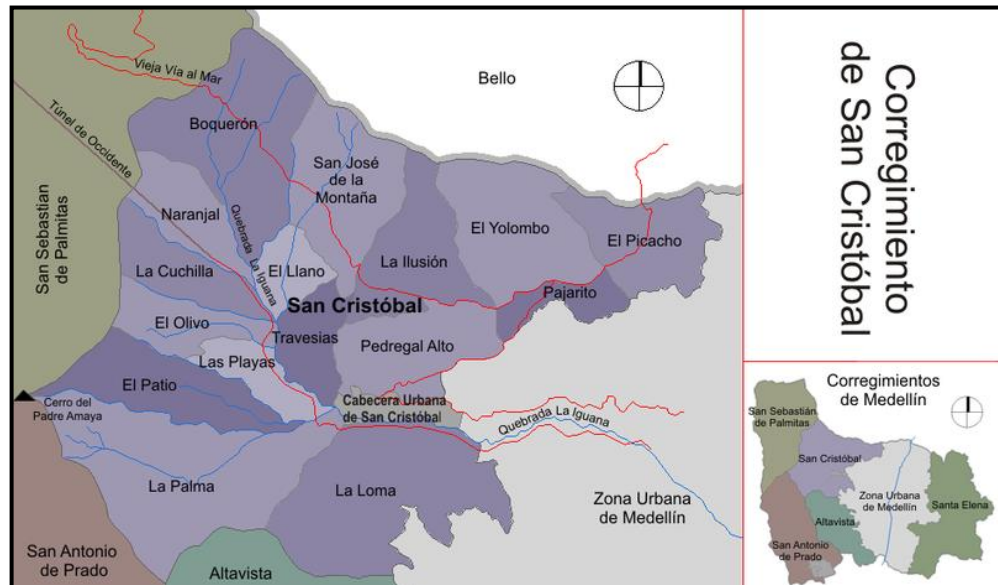


Imagen 19: Mapa división político administrativa de San Cristóbal.

Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Corregimiento_de_San_Cristobal-Medelln.png

Población según estrato socioeconómico de la vivienda				
Estrato de la Vivienda	Hombres	Mujeres	San Cristóbal	%
1. Bajo bajo	4.307	4.064	8.371	13,95
2. Bajo	19.700	20.387	40.086	66,78
3. Medio bajo	5.086	6.225	11.311	18,84
4. Medio	210	46	257	0,43
5. Medio Alto				
Total	29.303	30.722	60.025	100,0

Tabla 3: Perfil socioeconómico corregimiento de San Cristóbal
Fuente: ECV 2010. Departamento Administrativo de Planeación

De acuerdo con las cifras presentadas por la Encuesta Calidad de Vida 2010 el estrato socioeconómico que predomina en San Cristóbal es el estrato 2 (bajo), el cual reside el 66.78 % de la población total del corregimiento; seguido por el estrato 3 (medio-bajo) el cual comprende el 18.84% de la población, en total cuenta con una población de 60.025 personas, existe una homogenización de la población con ingresos bajos, con pocas oportunidades y dependiente de empleos que les proporciona el área urbana.

Principal conflicto por el uso del suelo.

Las grandes transformaciones físicas del corregimiento por la expansión urbana y la cercanía al área urbana del municipio han alterado las dinámicas tradicionales y algunas destinaciones del uso del suelo, generando asentamientos informales y conflictos por actividades inadecuadas en los suelos de protección, adicional a esto el corregimiento está aportando suelo para satisfacer necesidades de infraestructura regional (Centro Penitenciario, vías regionales, túnel de occidente, suelo de expansión para viviendas VIP y VIS) y no local como colegios ,espacios deportivos, vías veredales, mejoramiento de viviendas campesinas.

San Cristóbal, tiene una cabecera urbana, que fácilmente se puede homologar a un barrio del área urbana del Medellín, presenta actividades de comercio minoristas y actividades de servicio; el desarrollo de su área de expansión ha entrado en conflicto con las demás áreas del corregimiento, por tener una nueva población que requiere satisfacer necesidades y dotaciones, generando un déficit al corregimiento en servicios públicos, educación, salud y seguridad.

La ausencia de control estatal y las formas inadecuadas de ocupación de los suelos de producción y el espacio público, además de la convivencia social de los antiguos pobladores, con los nuevos residentes (pajarito), y visitantes de las nuevas infraestructuras, han ocasionado impactos negativos que han llevado a la segregación del corregimiento y un desincentivo por las actividades productivas.

3.1.3 ALTAVISTA.

Hace parte de la vertiente occidental de la cordillera central, se localiza en las cuencas de la quebrada La Guayabala, Altavista, Aguas Frías y La Ana Díaz, al suroccidente y 9.4 kilómetros del área urbana, tiene un área aproximada de 2.741,22 ha, en su división político administrativa está conformado por 8 veredas; limita al norte con el corregimiento de San Cristóbal y el área urbana de Medellín, al occidente con el corregimiento de San Antonio de Prado, al sur con el municipio de Itagüí y al oriente con la zona urbana de Medellín.

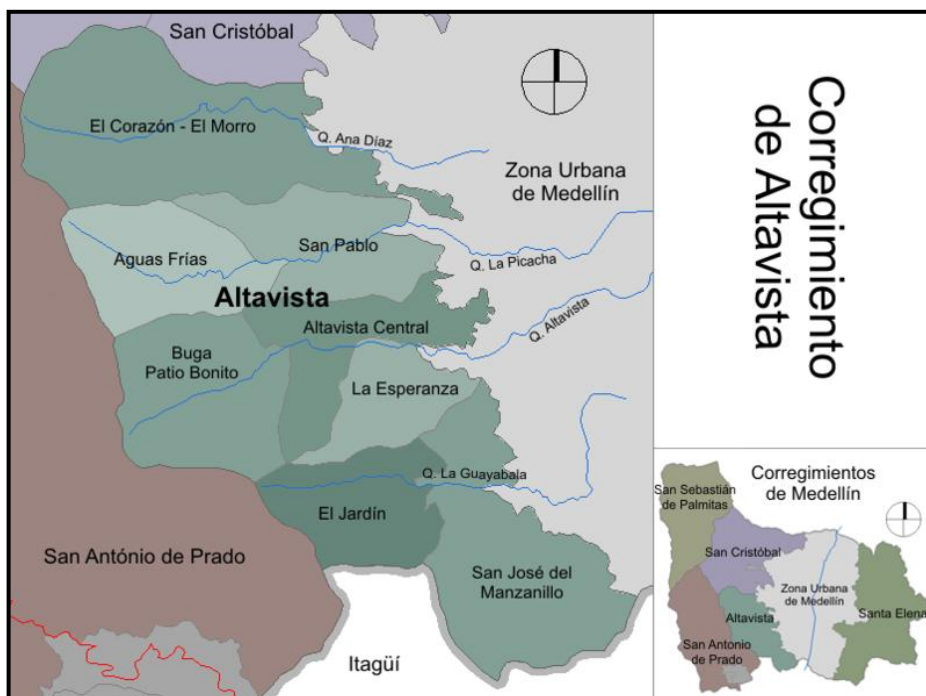


Imagen 20: Mapa división político administrativa de Altavista.

Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Corregimiento_de_Altavista-Medellin.png

Población según estrato socioeconómico - vivienda				
Estrato de la Vivienda	Hombres	Mujeres	Altavista	%
1. Bajo bajo	2.061	2.085	4.146	14,31
2. Bajo	11.774	12.476	24.250	83,70
3. Medio bajo	376	201	577	1,99
4. Medio				
Total	14.211	14.762	28.973	100,0

Tabla 4: Perfil socioeconómico corregimiento de Altavista
Fuente: ECV 2010 Departamento Administrativo de Planeación

Según las cifras presentadas por la Encuesta Calidad de Vida 2010 el estrato socioeconómico que predomina en Altavista es el estrato 2 (bajo), el cual comprende el 83.70 % del total de la población del corregimiento; seguido por el estrato 1 (bajo-bajo), que corresponde al 14.31 % de la población; y por último le sigue el estrato 3 (medio-bajo) con el 1.99 % de la población. En total cuenta con una población de 28.973 personas. Es un corregimiento esta caracterizado por el

aislamiento de las cuatro cuencas que lo conforme sin una conexión interna entre ellos, más que caminos veredales.

Principal conflicto por el uso del suelo.

Altavista ha estado vinculado a lo largo de la historia a la actividad minera de explotación de materiales, ha estado sometido a procesos migratorios y a la urbanización acelerada por su cercanía a las comunas de la América y Belén, lo que le ha generado un déficit de: suelo, infraestructura y vías de comunicación entre sus veredas, esta cercanía con las zona urbana y su misma topografía ha deteriorado las relaciones entres sus habitantes, por la ubicación de la población a lo largo de cuatro cuencas que por su topografía no permite una comunicación directa entre sí, ya que para pasar de un lado a otro deben atravesar el área urbana, lo que genera que los habitantes de cada cuenca se relacionan directamente con los pobladores urbanos que con el resto de la población.

La expansión de la ganadería, algunas plantaciones forestales y la actividad extractiva, han reducido los bosques naturales, agotando y deteriorando los suelos y las aguas, adicional a esto se presentan asentamientos y actividades productivas en los retiros de quebradas, provocando áreas inestables que ponen en riesgo a la población, al ocupar áreas que estaban destinadas a la protección y que actualmente se están urbanizando de forma inadecuada.

El desplazamiento de pobladores de otros lugares al corregimiento ha generado cambios en la dinámica socioeconómica y cultural, ya que estos nuevos pobladores no tienen un arraigo con el territorio y sus relaciones sociales y laborales están más relacionadas con el área urbana y poco con las dinámicas del corregimiento, presenta una disputa por el control del territorio.

La minería de explotación de materiales, está respaldada por una normativa de mayor jerarquía que está por encima de los bienes y servicios ambientales,

además la rentabilidad de esta actividad, hace que esta se lleva de forma permanente en el territorio y que las actividades de protección, no tengan a nivel económico como competir con esta actividad, aunque perjudicial necesaria para abastecer el stock minero del municipio de Medellín.

3.1.4 SAN ANTONIO DE PRADO.

Está ubicado en el extremo Suroccidental de la ciudad, su ubicación está asociada a la cuenca de la quebrada Doña María, posee un área rural amplia (55.57 Km²) y una cabecera urbana (3.8 Km²), su acceso es a través del municipio de Itagüí, en su división político administrativa lo conforman 9 veredas; limita por el Norte con los Corregimientos de Palmitas y San Cristóbal, por el Oriente con el Corregimiento de Altavista, por el Sur con los municipios de Itagüí y la Estrella, y por el Occidente con los municipios de Heliconia y Angelópolis.

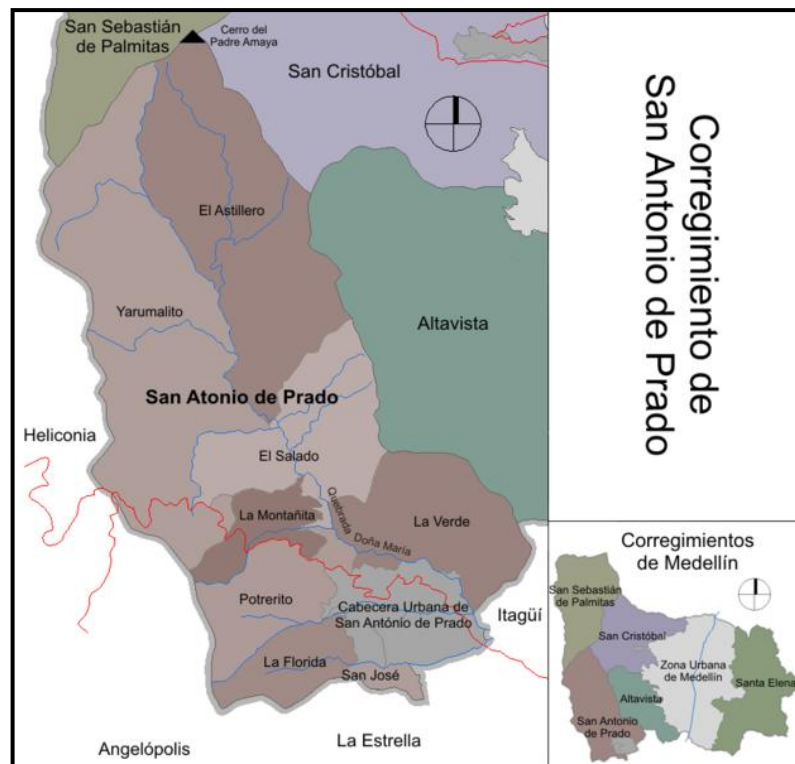


Imagen 21: Mapa división político administrativa de San Antonio de Prado.

Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Corregimiento_de_San_Antonio_de_Prado-Medellin.png

Vivienda	Hombres	Mujeres	San Antonio	%
1. Bajo bajo	719	979	1.698	2,20
2. Bajo	23.933	25.370	49.303	64,02
3. Medio bajo	13.007	12.763	25.771	33,47
4. Medio	86	150	236	0,31
5. Medio Alto				
Total	37.745	39.262	77.007	100,00

Tabla 5: Perfil socioeconómico corregimiento de San Antonio de Prado
Fuente: ECV 2010. Departamento Administrativo de Planeación

Según las cifras presentadas por la Encuesta Calidad de Vida 2010 el estrato socioeconómico con mayor porcentaje en San Antonio de Prado es el estrato 2 (bajo), el cual comprende el 64.02 % de la población total del corregimiento; seguido por el estrato 3 (medio-bajo), que corresponde al 33.4 % de la población, en total cuenta con una población de 77.007 personas, es el corregimiento más urbano de Medellín con una población superior a municipios cercanos como La Estrella y Caldas.

Principal conflicto por el uso del suelo.

El crecimiento de la vivienda urbana se ha incrementado, con el desarrollo acelerado del suelo de expansión por la presión inmobiliaria y la excesiva construcción de vivienda VIS y VIP, lo que ha incrementado el número de la población provenientes de diferentes zonas del municipio, presenta un déficit en la infraestructura vial y de servicios que no crece al ritmo que marca la construcción de las nuevas urbanizaciones, situación que no se previó en el POT y que se trató de controlar a través de sus instrumentos de planeación y gestión como los planes parciales, que no lograron subsanar todas las necesidades porque las normas de viviendas VIS²² y VIP²³ son lapsas en el pago de compensaciones y obligaciones

²² VIS: Vivienda de Interés Social

²³ VIP: Vivienda de Interés Prioritario

urbanísticas, donde entran los actores inmobiliarios a aprovechar el suelo al máximo, sin una mayor contribución alguna al corregimiento.

En las zonas rurales la vivienda campesina y las actividades agrícolas han sido desplazadas por la industria y la ganadería, también se ha perdido suelo rural por el fenómeno de la subdivisión predial, la tendencia a la urbanización y el crecimiento acelerado, que presiona la frontera del suelo de expansión con el suelo rural.

Existe una fragmentación al interior del corregimiento entre la cabecera, el área de expansión y el suelo rural, por la construcción intensiva de urbanizaciones de vivienda de interés social pública y privada, que traen consigo población de otros municipios vecinos del área metropolitana, lo que ha ocasionado déficit de la malla vial, espacio público, equipamientos, poca infraestructura de servicios, sistemas de transporte para la movilidad vehicular y peatonal y el incremento de los conflictos sociales, entre las poblaciones de los diferentes sectores que se pelean el control del corregimiento y las condiciones de la comunidad cambian en cuanto a lo organizativo, se pierden el arraigo con el territorio, y se pierden las relaciones vecinales y de convivencia.

El corregimiento de San Antonio de Prado sufre un proceso acelerado de cambio por la influencia de dinámicas urbanas adscritas a las lógicas metropolitanas.

3.1.5 SANTA ELENA.

Es el corregimiento más extenso del municipio de Medellín con grandes áreas bosque de protección, tiene una área de 7.046 ha. Se localiza al oriente de la ciudad y se encuentra a 17 kilómetros de la ciudad, en su división político administrativa se encuentra conformado por 11 veredas; limita al norte con los municipios de Copacabana y Bello, por el oriente con los municipios de Rionegro y Guarne, por el occidente con el área urbana de Medellín y por el sur con el municipio de Envigado.



Imagen 22: Mapa división político administrativa de Santa Elena.

Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Corregimiento_de_Santa_Elena-Medellin.png

Población según estrato socioeconómico de la vivienda				
Estrato de la Vivienda	Hombres	Mujeres	Santa Elena	%
1. Bajo bajo	1.644	1.605	3.249	22,41
2. Bajo	3.627	3.262	6.889	47,51
3. Medio bajo	936	1.632	2.567	17,71
4. Medio	483	186	669	4,62
5. Medio Alto	91	398	489	3,37
6. Alto	333	304	638	4,40
Total	7.114	7.387	14.501	100,00

Tabla 6: Perfil socioeconómico corregimiento de Santa Elena
Fuente: ECV 2010. Departamento Administrativo de Planeación

Según las cifras presentadas por la Encuesta Calidad de Vida 2010, el estrato socioeconómico con mayor porcentaje en Santa Elena es el 2 estrato (bajo), el cual comprende el 47.5 % de la población total del corregimiento; seguido por el estrato 1 (bajo-bajo), el cual comprende el 22.41 % de la población, en total cuenta con una población de 14.501 personas.

Principal conflicto por el uso del suelo.

El corregimiento de Santa Elena ha sufrido grandes transformaciones a lo largo de la historia, ya que fue un territorio indígena, un territorio de paso por sus caminos prehispánicos, una zona de minería de oro y extracción de sal, zona de reforestaciones, zona de floricultores y reservas ambientales, hoy en día se presenta como un lugar de segundas residencias y turismo de personas que se desplazan de la ciudad al campo, buscando lugares tranquilos y naturales.

La interacción urbano-rural que ha tenido el corregimiento por múltiples intereses sociales, acelerado el cambio en sus dinámicas, como la nueva accesibilidad propiciada por el Metrocable y los servicios de turismo ofrecidos por las instalaciones del Parque Arví, han deteriorado las áreas ambientales por prácticas inadecuadas, nuevas actividades turísticas y recreativas que desplazan los usos tradicionales.

El incremento de la presión por la expansión urbana, ha llevado al desplazamiento de la vivienda rural campesina y su entorno productivo vinculado al agro y la protección de recursos y ecosistemas estratégicos, se ha transformado por el comercio del paisaje por el turismo, las fincas de recreo, posadas y hoteles.

El corregimiento de Santa Elena es un territorio que cuenta con una gran parte de suelo de protección, con características paisajísticas muy valiosas que deben ser conservadas para proteger sus recursos naturales y ecosistemas estratégicos, el corregimiento está regulado por determinantes de superior jerarquía como la Reserva Forestal Protectora del Río Nare y el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá –POMCA. Lo que restringe su desarrollo a nivel urbanístico y constructivo en algunas de sus veredas, especialmente la vereda de Piedras Blancas Matasanos.

La mayoría de estas normas son de carácter conservacionista y en muchos casos desconocen las dinámicas territoriales del corregimiento, lo que lleva a zonificaciones basadas en criterios ambientales que no coinciden con las tendencias actuales, lo que ha generado un conflicto entre la presión inmobiliaria y turística que se da día a día en el corregimiento, es entonces el Estado el que debe buscar figuras de planificación que conversen con el deber ser, el control, la realidad y las tendencias de cambio que ya son muy evidentes, como el aumento de las segundas residencias o viviendas campestres.

3.2 POBLACIÓN Y ACTORES EN EL TERRITORIO

La población es el conjunto de sujetos que interactúan entre sí y con el territorio, presentan características propias que se transforman permanentemente en el tiempo, las cuales se encuentran relacionadas no solo con el comportamiento individual, sino con el entorno social, económico y ambiental, generando un proceso de cambio que debe ser conocido y entendido por las administraciones locales, con el fin de generar políticas acordes a dichos procesos dinámicos.

En los últimos años, el crecimiento del municipio de Medellín y la cercanía con las áreas rurales, ha variado la composición de la población producto de un desplazamiento de personas de la ciudad al campo, buscando lugares tranquilos y naturales para vivir, muchos de ellos no son campesinos sino pobladores urbanos, que tienen un lugar dormitorio o de segunda residencia en las áreas rurales y muchos de los campesinos tradicionales ahora están ligados a labores urbanas.

De acuerdo a lo anterior se puede destacar que en el suelo rural del municipio de Medellín, se encuentran varios tipos de habitantes: 1. Campesinos que conservan las características tradicionales, 2. Residentes en transición por su relación laboral con el área urbana. 3. Nuevos habitantes que se han introducido en la sociedad rural en busca de mejores condiciones paisajísticas.

Pero aparte de la pluralidad de habitantes en el suelo rural de Medellín, en sus dinámicas socioeconómicas, aparecen otros actores que si bien no habitan el territorio, están influenciando las dinámicas y las actividades en el suelo rural.

A través del análisis de diferentes temáticas, este trabajo evidencio cuatro (4) grupos de actores, que en el suelo rural de Medellín de alguna manera están influenciando la planificación y el control del territorio:

1. Estado: Este actor es la autoridad legal, tiene la potestad legítima de controlar el territorio, determinar las políticas de planificación, coordinar y promover el desarrollo físico del territorio y coordinar a las entidades locales a la vez que debe garantizar unos principios básicos de: educación, salud y seguridad.



Imagen 23: Actores - Estado
Fuente: <http://www.medellin.gov.co>

2. Actores Privados: Son aquellos actores que por sus intereses económicos o de agremiación, tienen injerencia en el uso del suelo; entre estos actores se destacan los actores inmobiliarios que buscan lucrarse del territorio, más por razones de oportunidad que por vocación, son expertos en evadir las normas y encontrar vacíos para sacar más beneficio del territorio.

Su interés sobre el territorio es la búsqueda de ganancias económicas, toman decisiones sobre el territorio y actúa según sus intereses y necesidades.



Imagen 24: Actores Privados.
Fuente: <http://www.google.com>

3. Actores Comunitarios: Son aquellos actores que constituyen agrupaciones locales, grupos temáticos, organizaciones, líderes comunitarios, el ciudadano común, se caracterizan por ser pluriactores, en el sentido de que simultáneamente pueden representar distintos intereses de las comunidades, es decir, pueden ser miembros de dos o más organizaciones sociales para formular y defender decisiones.

Su interés sobre el territorio es el bienestar general de la población, en temas culturales, artísticos, ambientales, sociopolíticos, de prestación de servicios comunitarios, participan activamente en la planificación del territorio.



Imagen 25: Actores Comunitarios.
Fuente: <http://www.medellin.gov.co>

4. Actores ilegales: Son aquellas personas o grupos que buscan al margen de la ley establecer el control del territorio a través de la instauración de acciones coercitivas o métodos antiéticos sin considerar sus consecuencias.

Su interés sobre el territorio es buscar la consolidación de su poder territorial, así como la legitimación social y lucrarse de estas acciones. Entre estos actores se encuentran las bandas criminales, grupos al margen de ley, terratenientes.



Imagen 26: Actores Ilegales
Fuente: <http://www.google.com>

Para entender un poco más la influencia de algunos actores sobre otros y el territorio, se realizaron unas tablas de intereses e influencia de actores sobre otros. En la primera tabla se realiza un análisis de los intereses de los actores y su influencia en el desarrollo del suelo rural de Medellín.

Tabla 7: Intereses e impactos de los actores.
Fuente: Elaboración propia.

TIPO DE ACTOR	INTERESES	IMPACTO
1. Estado y Gobierno Local	Regular el suelo y las actividades que allí se desarrollan, en busca del interés general sobre el particular.	Positivo y negativo
2. Actores Privados	Lucrarse económica de sus intervenciones en el territorio, comprar suelo barato y venderlo caro.	Negativo
3. Actores Comunitarios o comunidad	Conservar sus tradiciones, tener una mejor fuente de empleo para darle un mejor futuro a su familia.	Positivo
4. Actores ilegales	Controlar todo lo que pasa en el territorio además de beneficios económicos.	Negativo

En la segunda tabla se realiza una matriz denominada juego de actores, en la cada actor se enfrenta a otro por sus acciones actuales en el territorio y se le da calificación de 1 a 3, donde 3 es el mayor puntaje, es decir la mayor influencia de un actor sobre otro ya sea negativa o positiva.

Tabla 8: Tabla de Actores.
Fuente: Elaboración propia.

	Gobierno Local	Actores Públicos	Actores Privados	Actores Comunitarios	Actores Ilegales	Puntaje
Estado		3	1	2	1	7
Actores Privados	2	1		3	2	8
Actores Comunitarios	1	1	1		1	4
Actores Ilegales	2	3	2	3		10

De acuerdo el análisis de la matriz del rol de actores, los actores que tienen más influencia sobre el territorio y control, son los actores ilegales e inmobiliarios, los cuales están dominando el territorio con sus acciones coercitivas y presiones económicas.

Finalmente luego de caracterizar y ponderar las acciones e intereses de los diferentes actores en el territorio rural, se encontró que el Estado ha perdido su capacidad institucional y control del territorio, a su vez que ha propiciado espacios para que otros actores direccionen las actividades del territorio, con fines económicos e impositivos, dejando a los campesinos desprotegidos, ya que no cuentan con fuentes de trabajo estables, el acceso a la tierra es muy limitado y la inseguridad y violencia no les ha permitido tener una mejor calidad de vida.

El Estado debe velar por el desarrollo y el control del territorio por medio de regulaciones normativas, cuyo fin es proteger los intereses de la sociedad y recuperar el control cedido a grupos ilegales, aunque muchas veces se ven desbordados, por la poca eficiencia de los instrumentos de gestión y control con los que cuentan.

3.3 DEFINICIÓN DE CONFLICTOS

El territorio está en continua transformación, por las nuevas dinámicas socioeconómicas y conflictos en los usos del suelo, implementados por diferentes actores (Estado, comunidad, actores privados, públicos y actores ilegales), que buscan sus propios beneficios y satisfacción de necesidades individuales, sin una articulación que logre un desarrollo equitativo.

Como referentes para lograr la construcción de una definición propia de conflicto²⁴ para este trabajo, se realizó un análisis corto de tres autores (Acserad, Wagner y Huerta) que abordan en algunos de sus textos la definición de conflicto que puede ser aplicable al ordenamiento territorial. Con la construcción de esta definición se pretende diferenciar actuaciones que se están dando en el suelo rural e identificar los conflictos más relevantes.

1. HENRI ACSELRAD.

AUTOR	DEFINICIÓN DE CONFLICTO
<p>HENRI ACSELRAD. Profesor del Instituto de Pesquisa e planejamento Urbano e Regional (IPPUR) de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Fuente: ver Bibliografía (Acserad: 2006 y 2010)</p>	<p>Los conflictos son la diferencia sustancial entre los intereses empresariales y las responsabilidades estatales, que cuando se subordinan a los primeros vulneran con mucha frecuencia sus obligaciones.</p> <p>Los conflictos se reflejan primeramente en lo local y en el entorno, lo que provoca frecuentes reacciones y el desarrollo de nuevas posiciones respecto a conceptos relacionados con la ética de la ciudadanía.</p>

Tabla 9: Definición de Conflicto según Acserad
 Fuente: Elaboración Propia

²⁴ Según el diccionario virtual diccionarioabc.com: “Un conflicto es una situación que implica un problema, una dificultad y puede suscitar posteriores enfrentamientos, generalmente, entre dos partes o pueden ser más también, cuyos intereses, valores y pensamientos observan posiciones absolutamente disímiles y contrapuestas”.

Acsehrad, define el conflicto desde el incumplimiento del Estado con sus responsabilidades, ya que por cumplir con otros compromisos no tan misionales ha dejado el territorio desprotegido a la merced del medio y otros actores.

En el suelo rural de Medellín, esta definición de conflicto se da mucho ya que el Estado ha dejado de invertir en el campo, por invertir en otros proyectos y cumplir otros compromisos políticos, que le dan más prestigio, dejando sin recursos y apoyo a los campesinos.

2. LUCRECIA SOLEDAD WAGNER.

AUTOR	DEFINICIÓN DE CONFLICTO
<p>LUCRECIA SOLEDAD WAGNER. Profesora del Instituto Argentino de Nivología, Glaciares y Ciencias Ambientales (IANIGLA) Mendoza, Argentina. Fuente: ver Bibliografía (Wagner, 2010:90).</p>	<p><i>“El Conflicto social es una forma de interacción entre personas y/o grupos, en la que se producen enfrentamientos por intereses, valores o deseos contrapuestos entre sí”.</i></p>

Tabla 10: Definición de Conflicto según Wagner
Fuente: Elaboración Propia

Wagner, define el conflicto a través de la lucha de intereses de diferentes actores en el territorio, que buscan satisfacer sus intereses personales en contravía del bienestar de los demás.

Esta definición de conflicto, corrobora que la realidad está yendo en contravía de la norma, un ejemplo es la disputa de intereses de diferentes grupos con fines personales, se está vulnerando uno de los principios básicos del ordenamiento territorial descritos en la Ley 388 del 97 que habla que el interés general debe estar por encima del particular.

3. CARLA HUERTA OCHOA

AUTOR	DEFINICIÓN DE CONFLICTO
<p>CARLA HUERTA OCHOA. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.</p> <p>Fuente: ver Bibliografía (Huerta, 2003: 51).</p>	<p><i>“Los conflictos normativos son contradicciones, en el caso de los ordenes jurídicos existe la posibilidad de que en sean aplicables a un mismo caso dos o más normas, y que entre estas se pueda producir una contradicción, en virtud de lo cual solamente una de ellas pueda ser aplicada.</i></p> <p><i>Realmente existe una diferencia entre los conceptos de conflicto normativo, colisión entre normas, antinomia, contradicción, vulneración, infracción etc., si pudieran ser significativos propios, entonces podrían ser asignados a los distintos tipos posibles de enfrentamientos existentes entre las normas o dificultades en su aplicación, esto podría ser muy útil ya que existen diferentes clases de conflictos normativos, sino que cada tipo de conflicto corresponde una forma de resolución distinta.</i></p>

Tabla 11: Definición de Conflicto según Huerta
Fuente: Elaboración Propia

Huerta, define el conflicto desde el ámbito normativo, donde reconoce las contradicciones que se presentan en el territorio por diferentes regulaciones, las cuales no se correlacionan, a pesar que tienen el mismo fin.

No son las normas las que contradicen, sino su carácter o contenidos. En el suelo rural las normas que se aplican, buscan controlar la urbanización y proteger los recursos naturales, pero al no conversar con la realidad o contradecirse con otras normas, pierden su validez y respeto, ya que se vuelven en ideales que generan mayor ilegalidad al no poderse aplicar.

3.3 DEFINICIÓN DE CONFLICTO:

Este trabajo se centra en analizar los conflictos en los usos del suelo rural, que se generan al establecer normativas de regulación que no conversan con la realidad.

A partir del análisis de las diferentes definiciones de conflicto mencionadas en el texto anterior, por diferentes autores, se construye para este trabajo la siguiente definición de conflictos normativos:

Los conflictos normativos, son el resultado de las confrontaciones de intereses de: actores privados, del Estado en su función de ordenar, controlar y regular el territorio, y de las necesidades de la población que habitan, el suelo rural de Medellín. En síntesis el suelo rural, sus usos y regulaciones son una expresión de los poderes en el territorio.



Imagen 27: Representación de conflictos en los usos del suelo rural
 Fuente: <http://www.google.com.co>

3.4 IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES CONFLICTOS

Adicional al análisis de la definición de conflictos, se generó un insumo más para la identificación de conflictos normativos, el cual consiste en analizar diferentes casos de estudio con los que se evidencian los conflictos que existen entre la norma y la realidad.

Este aparte se construyó como un recurso metodológico que aportó al análisis y ayudó a evidenciar desde la casuística el conflicto entre la norma y la realidad.

3.4.1 CASOS DE ESTUDIO

A continuación se describen los casos de estudios, pero no se revelan datos o información de las fuentes o personas relacionadas.

- A. Procesos en las corregidurías
- B. Testimonios de funcionarios del DAP con casos atendidos
- C. Solicitudes o recursos de apelación de la comunidad escritas al DAP
- D. Análisis de imágenes cartográficas
- E. Comparaciones normativas de diferente nivel

A. PROCESOS EN LAS CORREGIDURÍAS

Este análisis se realizó a través de unas visitas a las corregidurías de los cinco corregimientos, donde los técnicos territoriales explicaron los casos más recientes de incumplimiento normativo, de los cuales se escogieron tres procesos para este análisis.

PROCESO 1. Construcción de un restaurante sin licencia de construcción, en el corregimiento de Santa Elena.

Descripción del hecho. Llega la queja a la corregiduría de Santa Elena, acerca de la construcción de un restaurante en un suelo, donde no es permitido este uso, el técnico visita la construcción, solicita la licencia de construcción y se encuentra que no tiene licencia, porque esta actividad en este sitio no está permitida, este procede a parar la obra, multa al propietario, pero no ordena la demolición. Con el tiempo por la falta de personal o control institucional no se vuelve a visitar el predio, es decir que no se le realiza un seguimiento, luego llega nuevamente la queja a la corregiduría que el restaurante ya está terminado.

Muchas veces estos actores privados se aprovecha y construyen de forman ilegal, pagan las multas con si fueran un impuesto más de la construcción, que en muchos casos le salen más barato, que los trámites que deben realizar para obtener una licencia y muchas veces se amparan en grupos ilegales para amenazar a los funcionarios y lograr sus objetivos.

PROCESO 2. Solicitud de Licencia de construcción para servicios públicos en una vivienda en el corregimiento de San Antonio de Prado.

Descripción del hecho. Dentro de las personas que consultan a la corregiduría, llevo una solicitud de una joven que solicitaba la licencia de construcción de su propiedad para que le puedan instalar los servicios públicos a su vivienda.

El técnico territorial encontró que la vivienda se había construido recientemente en un predio que ya tenía otra vivienda, como fue construida en la parte trasera las autoridades no se percataron de esta nueva construcción.

Como una forma de controlar la ilegalidad de las viviendas, la ley estableció que la entidad encargada de instalar los servicios públicos, debe solicitar la licencia de construcción del predio al que se le pretende instalar dicho servicio.

Las curadurías urbanas son las encargadas de otorgar licencias de construcción, para obtener esta licencia se deben cumplir con unos requisitos técnicos de planimetría y estudios abalados por profesionales que tienen un costo, además de unas expensas que se deben pagar en la curaduría por derechos de construcción, esto traducido en pesos es más costoso que la misma vivienda construida por la joven.

En ocasiones por desconocimiento normativo o falta de dinero las personas construyen su vivienda sin los permisos correspondientes, piensan que como el predio es suyo pueden disponer de él sin ningún problema ya que su objetivo es tener un techo para ella y sus hijos, la subdivisión de predios por herencia familiar es muy común en el suelo rural, ya que muchas personas no cuentan con ingresos suficientes para comprar un predio y mucho más cuando la especulación inmobiliaria ha inflado los precios del suelo.

Además del respeto y cumplimiento por las normas, el gobierno debe generar incentivos, empleo y subsidios a las personas del campo, especialmente a las madres cabeza de familia para que puedan acceder a viviendas dignas y legales.

PROCESO 3. Ampliación y mejoramiento de una capilla sin licencia de construcción en el corregimiento de San Cristóbal.

Descripción del hecho. Por quejas de los vecinos llegó a la corregiduría el caso de la ampliación de la capilla de la vereda, la cual se estaba mejorando sin contar con el permiso de integración de predios y licencia de construcción debida.

El corregidor fue a corroborar la queja y efectivamente encontró que esta construcción se está llevando de forma inadecuada, igualmente se le aplica la

sanción correspondiente pero no paso a más, por lo que representa la institución eclesiástica en la comunidad y los conflictos que le podría generar al corregidor.

Las entidades territoriales y las demás entidades como las eclesiásticas deben respetar la norma y el hecho de que cuento con un respaldo institucional o de la comunidad, no les da derecho a incumplir con los requisitos, ya que lo que se le exigen a unos, debe ser igual para todos.

B. TESTIMONIOS DE FUNCIONARIOS DEL DAP CON CASOS ATENDIDOS

Este estudio de caso se realizó a través de entrevistas a funcionarios de planeación de Medellín, donde expusieron las consultas más comunes que atiende semanalmente.

FUNCIONARIO 1. El funcionario cuenta que tienen dos días a la semana destinados a tender solicitud verbales de la comunidad, una de las consultas que más se repiten en el suelo rural es la siguiente: *¿En cuántas lotes puedo partir mi predio, ya que voy a vender un pedazo a una persona de la ciudad que quiere construir una casa de descanso?*

El funcionario procede a analizar el predios objeto de consulta encontrando, en la mayoría de los casos que, en el predio objeto de consulta existen más de una vivienda, y además que el área que quieren vender es menor al área establecida en la norma. En la mayoría de estos casos las densidades habitacionales no les permiten construir más desarrollos y adicional a esto los predios se encuentran en el suelo de protección o agropecuario que no permite el uso de vivienda campestre, esta consulta se da especialmente en el corregimiento de Santa Elena.

Los compradores urbanos creen que están realizando un buen negocio, comprando un terreno barato, con una condiciones paisajísticas hermosas, lo que desconocen estos compradores, es que la norma no les permite construir la

vivienda soñada, por el tipo de suelo en el que se encuentra el predio o el área que van a comprar es inferior a la permitida, muchas veces estos negocios se hacen sin realizar una consulta a las entidades competentes y para no perder la plata algunos estos compradores construyen de forma ilegal y sin las especificaciones técnicas adecuadas.

FUNCIONARIO 2. Una de las consultas más inquietantes en los últimos años con el tema de la revisión del POT para el 2012, es si por fin se va poder construir en el polígono denominado: SC-RD-02 en el corregimiento de San Cristóbal, el cual tiene como intervención Redesarrollo, lo que lo sujeta al polígono a ser desarrollado mediante la figura de un plan especial rural por polígono, este sería el símil de un plan parcial en el área urbana; estos planes especiales por polígono son de iniciativa privada o pública, pero por la extensión de este polígono es muy difícil que sea por iniciativa pública ya que serían demasiados propietarios los que tendrían que coordinarse; pero el problema radica que este plan, está planteado desde antes de la revisión del POT del año 1999 y se pensaba que este lo regularía, pero paso el POT del 1999, la revisión del 2006 y viene la revisión del 2012 y aun no se ha desarrollo, la gente se canso de esperar dicha formulación y comenzó a construir predio a predio sin licencia, generando más ilegalidad.

Los instrumentos y herramientas de planificación, los cuales son norma complementaria del POT; se formulan con el fin de reordenar el territorio de conformidad con su vocación y garantizar el desarrollo y equilibrio del suelo, pero muchas veces las administraciones no alcanzan a desarrollar todos los planes y proyectos planteados en sus programas; por esta razón las normas que se generen deben tener la capacidad de permitir ajustarse a la realidad y resolver las problemáticas del territorio sin congelarlo, existen normas transitorias que se deberían poder aplicar, mientras se desarrollan dichos procesos de planificación más complejos como los planes espaciales por polígono.

FUNCIONARIO 3. Con la expansión urbana muchos usos de gran impacto y de carácter regional se han trasladado al suelo rural, porque según la ley, estos usos deben estar lo más alejado de las áreas residenciales, se habla entonces de solicitudes para ubicar equipamientos de transporte, carcelarios, industria y macroproyectos de viviendas en el suelo rural.

La planificación debe promover el uso racional del suelo y su reparto en el territorio de forma equitativo y a la vez generar condiciones de seguridad y acceso, sin infartar la capacidad de soporte del suelo en el que se ubican estas nuevas infraestructuras, sin romper las redes vecinales y desplazar la población rural.

C. SOLICITUDES O RECURSOS DE APELACIÓN DE LA COMUNIDAD ESCRITAS AL DAP.

Este estudio de caso se realizó a través de análisis de consultas escritas que llegan a planeación de Medellín, las cuales buscan que esta entidad les otorgue una solución o realicen excepciones normativas que los exonere del cumplimiento de ciertas regulaciones o les de mayor aprovechamiento a sus proyectos.

Recurso de apelación, Solicitud enviada por la curaduría, en la que solicitan a Planeación analizar la solicitud de construcción de 5 viviendas en un predio de 1.3 ha que estaría cumpliendo con la densidad habitacional establecida por Corantioquia de 5 viviendas por hectáreas.

Para este caso esta solicitud debe ser negada, ya que el Decreto Nacional 3600 de 2007 establece que la unidad mínima de actuación para el suelo suburbano es de 2.0 ha, para el desarrollo de más de una vivienda, por lo tanto el artículo 342° del decreto municipal 409 de 2007 que definen las áreas mínimas de lote en el suelo rural queda subordinado por la norma de mayor jerarquía.

Muchas veces las curadurías que son las encargadas de dar las normas y otorgan las licencias de construcción tanto en suelo urbano como en el rural, desconocen decretos de mayor jerarquía que regulan el suelo rural o se aprovechan y otorgan permiso con normas derogadas. Aunque las curadurías cumplen funciones públicas, son entidades privadas que se lucran de las licencias otorgadas.

Solicitud escrita. Esta solicitud escrita es enviada por la entidad ambiental Corantioquia, en la que pide al DAP, confirmar si un predio cuenta con licencia de construcción, para verificar si una solicitud de vertimiento de aguas, fue otorgada de acuerdo a las normas.

Los proyectos constructivos, no solo deben cumplir con la licencia de construcción, adicional a estos deben cumplir con otros permisos que les otorgan otras entidades, como es el caso de servicios básicos, saneamiento y alcantarillado. Es importante la coordinación entre las entidades territoriales y la verificación de todos los permisos, si se quiere controlar la ilegalidad y el aumento de la expansión urbana en el suelo rural.

Solicitud interna. La Secretaria de Hacienda del municipio de Medellín, por medio de una solicitud escrita interna solicita al DAP, verificar la clasificación del suelo en el que se encuentra un predio determinado, para certificar si es apto para la exención de impuesto predial.

En el suelo rural son pocos los beneficios tributarios que tienen las personas que se dedican a la protección y cuidado de los recursos naturales, la Secretaria de Hacienda cuenta una exención tributaria del 50% del impuesto predial hasta el 2015 para aquellos predios que se encuentran en suelo rural y su destinación se suelo de protección o zona verde.

Este es un avance en materia de gestión del suelo, pero no es suficiente para competir con las rentas del suelo, queda el mercado inmobiliario y es por estas razones que los campesinos cambian sus actividades tradicionales por otras más rentables.

D. ANÁLISIS DE IMÁGENES CARTOGRÁFICAS

Este estudio de caso se realizó mediante el análisis cartográfico del suelo rural sobreponiendo una imagen satelital y la información catastral suministradas por el Departamento Administrativo de Planeación.

En estos análisis gráficos se pueden identificar la forma de ocupación, densificación y subdivisión de los predios rurales y la destinación que se le está dando. Para este análisis cartográfico se toma la información de la ortofoto georeferenciadas del año 2008 vs la información predial de catastro 2011 suministrada por el DAP.

SUBDIVISIÓN PREDIAL

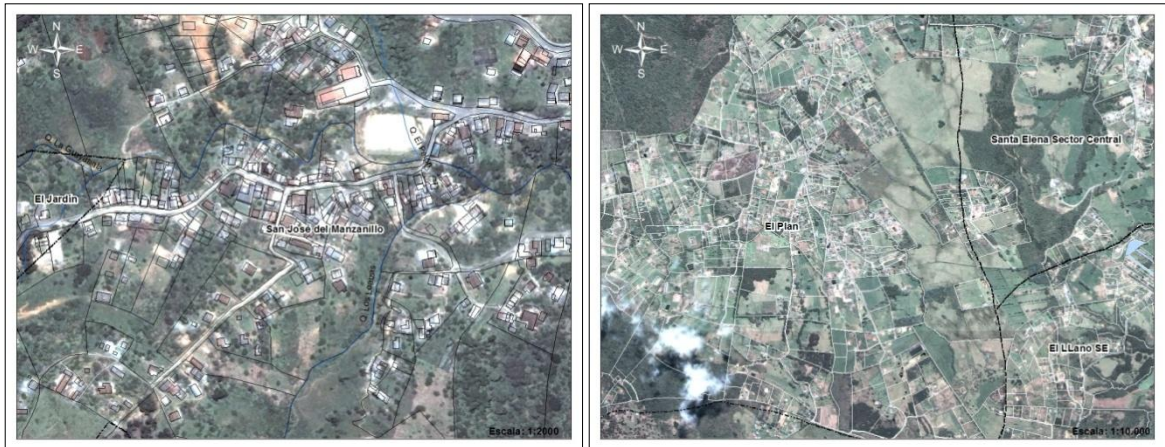


Imagen 28: Vereda Manzanillo - Corregimiento de Altavista.

Imagen 29: Vereda El Plan - Corregimiento de Santa Elena.

Fuente: Elaboración Propia

En estas imágenes se puede evidenciar la subdivisión predial, donde los lotes cada vez son más pequeños, las vías, las infraestructuras básicas y los equipamientos siguen igual, atendiendo una demanda mucho mayor, sobrepasando la capacidad de soporte de cada corregimiento

USOS INADECUADOS.



Imagen 30: Vereda Piedras Blancas - Corregimiento de Santa Elena.



Imagen 31: Vereda Pedregal Alto - Corregimiento de San Cristóbal.

Fuente: Elaboración Propia

En la primera imagen, se pueden evidenciar como el suelo de protección se va reduciendo por la aparición de nuevas viviendas. Las calidades paisajísticas del suelo rural hacen que sea más atractivo para la construcción de segundas residencias, donde los recursos naturales se venden como adornos y no se le da la importancia que tienen como ecosistemas estratégicos de la ciudad.

En la segunda imagen se evidencia como la subdivisión y la densificación llegó a sus límites, instalándose en zonas de riesgos y retiros de corrientes naturales, lo que puede provocar desastres naturales por malos manejos de los retiros a quebrabas.

CAMBIO EN LAS ACTIVIDADES TRADICIONALES



Imagen 32: Vereda San José de la Montaña - Corregimiento de San Cristóbal.

Imagen 33: Vereda Travesías - Corregimiento de San Cristóbal.

Fuente: Elaboración Propia

En la primera imagen se tiene un territorio con uso del suelo forestal protector según el POT, pero que en la realidad está desarrollado como suelo suburbano, el cual es el suelo destinado para la construcción de vivienda campestre.

En la segunda imagen se tiene un suelo suburbano en la vereda Travesías del corregimiento de San Cristóbal, el cual está destinado a un plan especial por tener la intervención de redesarrollo, un plan especial rural es el similar de un plan parcial en el área urbana; y al no estar formulado este plan y no permitir ningún desarrollo hasta su formulación. Las normas que congelan el territorio en lugar de protegerlo generan más ilegalidad, ya que al no poder construir la gente no espera y desarrolla su vivienda de acuerdo a su concepción y necesidades. Este plan especial de la vereda Travesías está planteado desde el POT del 1999 y 10 años después no se ha formulado.

E) COMPARACIONES ENTRE NORMATIVAS DE DIFERENTE NIVEL:

Este estudio casos se realizo cruzando normativas de diferentes niveles, encontrando diferencias en sus postulados, en donde la normativa local pierde su vigencia ante la importancia y jerarquía de las regulaciones de mayor jerarquía.

El Acuerdo 46 del 24 de agosto de 2006 en su artículo 425° y el Decreto 409 del 22 de Marzo 2007 en su artículo 342° establecieron las áreas mínimas lotes para el suelo rural del Municipio de Medellín.

Corantioquia estableció las densidades máximas rurales mediante, la Resolución 9328 del 20 de Marzo de 2007²⁵, la cual según la clasificación del suelo otorga unas densidades máximas para desarrollar vivienda.

Para el caso del suelo de protección, la Resolución 9328 exige una vivienda cada 38 Ha, es decir 380.000m²; el POT en cambio exigía para usos permitidos como es el caso de la vivienda campesina, un área mínima de 30.000m² una diferencia de 350.000m², con esta norma de Corantioquia, quedan por fuera la mayoría de predios rurales, ya en la actualidad es difícil encontrar un predio con estas características. Pero en este caso prima la norma de mayor jerarquía, el POT en su momento no la acogió, porque dicha norma fue posterior a él.

Otro ejemplo se puede hacer con el uso mixto donde el Decreto municipal 409 de 2007 exige una área mínima de 6.400m² y Corantioquia en su resolución 9328 exige una vivienda pro cada UAF²⁶ y la UAF para Medellín está en 32.700m². Por

²⁵ Resolución 9328 de 2007 de Corantioquia. Por la cual se establecen las normas ambientales generales y las densidades máximas en suelo suburbano, rural, de protección y de parcelaciones para vivienda campestre en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia.

²⁶ UAF. Unidad Agrícola Familiar., aquella que emplea básicamente mano de obra del propietario o poseedor y su familia inmediata (esposa, hijos y sus consortes...), generalmente de subsistencia y cuya producción es suficiente para suplir las

tener de mayor jerarquía la resolución de Corantioquia, derogara estas áreas mínimas de lotes establecidas por la municipalidad quien había adelantado estudios previos de las áreas requeridas y existentes en el suelo rural.

El Decreto 2201 de 2003, en sus artículos 1° y 2° establece que los planes de ordenamiento territorial de los municipios, en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos considerados de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la nación.

Lo que demuestran los anteriores ejemplos es que el gobierno nacional está interviniendo el ordenamiento territorial de los municipios en algunos casos para bien y en otros no tanto, restándole autonomía a los municipios.

Con respecto a este tema existe un escrito en donde la corte constitucional afirmó lo siguiente.²⁷

Colombia es una república unitaria, descentralizada y autónoma²⁸.

“Las entidades territoriales tienen derechos y competencias propias que deben ser protegidas, dentro del marco de una república unitaria, de las interferencias de otras entidades y en especial de la Nación.

La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y sobre todo las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales.”

necesidades básicas de la familia. La UMATA ha establecido que para el Suelo Rural del Municipio de Medellín la UAF corresponde a 32.700m².

²⁷ Sentencia C-1043-00 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Sentencias C-478/92 y C-517/92

²⁸ Art. 1° de la constitución Política.

Los entes territoriales deben lograr a través del ordenamiento territorial una mayor compatibilidad entre estas disposiciones de mayor jerarquía que direccionan de alguna manera el desarrollo del suelo rural, en muchos casos sin tener un referente de la realidad.

3.4.2 LOS CONFLICTOS MÁS REPRESENTATIVOS EN EL SUELO RURAL

Luego de varios análisis durante el desarrollo del trabajo acerca de cómo se están dando las diferentes actuaciones y regulaciones normativas en el suelo rural del municipio de Medellín y a partir del análisis de cada corregimiento realizado en el capítulo 3.1 denominado: Contexto territorial; se llega al objetivo principal del trabajo, que es la identificación de los conflictos más relevantes en el uso y ocupación del suelo rural. Se listan y desarrollan a continuación **los diez (10) conflictos en los usos del suelo rural** más representativos:

1. El poco control urbano en la regulación del suelo rural
2. La falta de normas específicas en el suelo rural
3. La expansión urbana en el suelo rural
4. El cambio en las actividades tradicionales en el suelo rural
5. La tenencia de la tierra
6. La fragmentación predial por debajo de la norma
7. La mutación socio-cultural del campesino
8. La falta de apoyo estatal para mejorar la economía rural
9. La Imposición de intereses de los diferentes actores
10. La presión del mercado inmobiliario

1. EL POCO CONTROL URBANO EN LA REGULACIÓN DEL SUELO RURAL

La falta de control urbano, en la regulación del suelo rural del municipio de Medellín ha provocado: el uso indebido de las zonas verdes, formación de nuevos asentamientos precarios, ocupación ilegal del suelo de protección, construcciones que no siguen las condiciones establecidas por la norma, ocupación del espacio público y de áreas no aptas para la urbanización, como zonas de amenaza y riesgo geológico, mala disposición de residuos, usos y actividades inadecuadas, además del desplazamiento de campesinos a las áreas urbanas, por falta de oportunidades, bajos ingresos y poca diversidad de las actividades en el sector rural.

El control urbano en el suelo rural, ha sido ineficiente e incapaz de ordenar su crecimiento en una forma racional y acorde a los intereses de la comunidad, debido a que las dinámicas y el crecimiento de la urbanización en el suelo rural, ha desbordado la capacidad institucional. El control urbano no es un asunto solo policivo, es un asunto de garantías de seguridad para la comunidad que por desconocimiento construyen de forma inadecuada en sitios no aptos arriesgando su vida y la de sus familias.

El control urbano abarca asuntos de orden político, jurídico y técnico, que requiere de mecanismos, que frenen el caos del crecimiento urbano en el suelo rural, es un asunto de administración del territorio con un continuo seguimiento de las actividades que en él se desarrollan.

2. LA FALTA DE DE NORMAS ESPECIFICAS EN EL SUELO RURAL.

La planificación del suelo rural de Medellín, se ha realizado desde una óptica muy urbana, la cual adoptado normas urbanas de otros países como España, para regular territorios que poseen unas condiciones muy particulares, el suelo no se puede adaptar a la norma, por el contrario la norma debe conocer la realidad y promover el desarrollo equilibrado del suelo rural.

El suelo rural por sus condiciones naturales es objeto de varias regulaciones normativas de tipo ambiental, agrario, minero etc., lo cual ha generado más dificultades a la hora de regularlo ya que cada norma se encarga de regular un tema específico, falta integralidad en las normas que regulan el suelo rural ya que muchas no conversan entre sí, aumentando el problema de ilegalidad y control; debido a que los actores privados e ilegales aprovechan las contradicciones normativas para lograr ejecutar sus intereses particulares. Se hace necesario que la norma refleje las particularidades del suelo rural, sin desconocer la realidad territorial.

Aunque en la actualidad existe una normatividad nacional más específica para el suelo rural como son: el Decreto 3600 de 2007 y el Decreto 4066 de 2008, es importante que se desarrolle un ordenamiento integral, que incorpore las disposiciones de estas nuevas normativas y fortalezca su institucionalidad para que se pueda realizar una gestión efectiva, a través de los planes de ordenamiento y de sus instrumentos de planificación, gestión y control.

3. LA EXPANSIÓN URBANA EN EL SUELO RURAL

El crecimiento de la expansión urbana en los últimos años, ha ocasionado una pérdida de importancia sistemática de lo rural frente a la estructuración y crecimiento de las ciudades. Este fenómeno se traduce en una planificación que ha desconocido las particularidades y potencialidades rurales y se ha centrado en la consolidación de la urbe.

La expansión urbana se está realizando de dos formas: una forma es la urbanización legal del suelo y la otra es la urbanización ilegal del suelo rural:

1. La forma de expansión urbana legal del suelo, se realiza a través de la urbanización de los suelos expansión, que permiten densificarlos y darle usos residenciales, pero el problema radica que solo se está pensando en un aprovechamiento y no se está cualificando el espacio, ni se está dotando de servicios, infraestructuras y condiciones necesarias para que sea habitable, y el suelo rural que es vecinos de estas áreas no tenga que soportar la carga y tensiones de estos suelos.

Un ejemplo de esta problemática son los nuevos desarrollos de viviendas VIS y VIP en los suelos de expansión, que requieren de unas condiciones básicas para su funcionamiento: vías, equipamientos, espacio público; al no realizarse estas infraestructuras, la nueva población se ve obligada a satisfacer estas necesidades en los equipamientos de las zonas aledañas más cercanas, en este caso el suelo rural; el cual se encuentra infartado por los requerimientos de la población antigua y la nueva, estos casos se evidencian en los suelos de expansión del corregimiento de San Antonio de Prado y el suelo de expansión de pajarito del corregimiento de San Cristóbal.

2. La urbanización ilegal se da a través del crecimiento urbano no planificado, el cual se constituye en una amenaza para el suelo rural, debido a que están siendo ocupadas zonas de riesgo geológico, áreas destinadas a la protección y preservación del suelo en desarrollos inmobiliarios que ponen en riesgo la sostenibilidad de suelo y la seguridad de la población rural.

Las áreas rurales del municipio de Medellín hoy en día están soportando el peso de la expansión urbana, que le está arrebatando cada vez más suelo, las zonas libres con las que dispone el suelo rural para la actividad residencial son muy pocas, adicional a esto el suelo rural debe cargar con los conflictos sociales y demandas que generan los nuevos pobladores.

4. EL CAMBIO EN LAS ACTIVIDADES TRADICIONALES EN EL SUELO RURAL

El cambio en los usos y actividades tradicionales del suelo rural se da por las nuevas dinámicas urbanas, el mal manejo de los recursos naturales y por procesos de urbanización descontrolada que afectan de manera negativa a la población rural, la cual depende de estos recursos para su sustento; muchas de estas actividades son desplazadas por otras más rentables, actividades como la ganadería y la vivienda campestre, las cuales han generado una sobreutilización de las áreas productivas.

La comercialización de los productos de los pobladores rurales se dificulta por su heterogeneidad, determinada por la escasez de agua y su mal aprovechamiento, la no reproducción de especies forestales nativas, la ausencia de nuevas tecnologías y la limitada oferta de productos, además de la carga de usos de alto impacto de carácter metropolitano que hoy soporta el suelo rural de Medellín que

está cambiando de manera radical las actividades tradicionales y las relaciones entre sus habitantes (centro penitenciario, túnel de occidente, proyectos de vivienda).

La nueva población del suelo rural también ha influenciado cambios en las actividades tradicionales del suelo rural, debido a que generan unas dinámicas distintas que incentivan actividades de servicios, de comercio y de recreación; otros habitan las viviendas campestres y no establecen mayores relaciones con las actividades rurales tradicionales, sus alimentos son traídos desde los supermercados del área urbana.

La planificación debe distribuir todas las actividades y usos en el territorio, esta distribución deber hacerse de forma equitativa, responsable y no sobrecargar unas zonas más que otras y más si estos proyectos van en detrimento de las zonas de protección y producción del municipio.

5. LA TENENCIA DE LA TIERRA

La tenencia de la tierra siempre ha generado disputas por su reparto, donde aparecen actores como: terratenientes, especuladores inmobiliarios, grupos ilegales, generando desplazamiento de la población nativa.

Los campesinos no acceden directamente a la tierra, acceden a través de herencias familiares que consisten en el traspaso de la propiedad de padres a hijos, mediante la repartición de los bienes por herencia.

Lamentablemente las políticas agrarias que se han realizado en el país no han servido de mucho, solo para aumentar más las áreas de los predios de los más ricos, por medio de la acumulación de tierras dejando a los campesinos cada vez

más pobres, a esto se le suma el desplazamiento forzado generado por el conflicto armado, el cual abierto más la brecha de inequidad en la tenencia de la tierra.

El desplazamiento forzado ha agudizado más el problema de reparto de tierras, ya que muchos campesinos han sido expulsados de sus tierras y sitios de trabajo, quedando a la merced del Estado, que no cuenta con suficientes recursos y políticas fuertes para resolver dicha problemática, lo que disminuye la posibilidades económicas para el resto del país, ya que se debe dar prioridad a estos hechos, el desplazamiento ha generado una mayor concentración de tierras en manos de unos pocos y una gran crisis humanitaria.

La presión urbana también ha generado grandes conflictos para los campesinos, ya que agotado la disponibilidad suelo, ha generado altas rentas y valor del suelo, volviendo insostenible sus propiedades, muchos se han desplazado a la ciudad en busca de mejores oportunidades otros pasaron de propietarios a arrendatarios.

El suelo rural debe comenzar a visualizarse como un factor de producción y no un activo de inversión; el Estado deber romper con el poder terrateniente tradicional, la tierra se debe utilizar como un bien de inversión productivo, en lugar de un bien para la especulación y la generación de rentas institucionales y de poder político.

6. LA FRAGMENTACIÓN PREDIAL POR DEBAJO DE LA NORMA.

Uno de los conflictos más comunes en el suelo rural del municipio de Medellín, es la fragmentación predial por debajo del tamaño permitido en la norma, en muchos casos estas subdivisiones son realizadas por la tradición familiar de dividir el predio según el número de hijos, o en muchos casos por la presión de los urbanizadores que se aprovechan de las necesidades del campesino para

comprarles partes de sus predios más barato para luego consolidar proyectos y venderlos a costos más elevados. La división entonces de los predios rurales hoy en día obedece a la oferta y demanda del mercado del suelo bajo procesos de tipo especulativo.

El municipio de Medellín tiene una estructura predial rural muy heterogénea con sectores con una predicación atomizada y otros sectores con grandes extensiones de predios destinadas a usos inadecuados, esta distribución predial ha sido fuente de permanentes conflictos, ya que no hay un control y un patrón de ocupación a seguir más que el interés particular.

La subdivisión de un predio familiar por reparto de herencia, es una práctica no compatible con la norma, esta práctica tradicional se puede contrarrestar con oportunidades de empleo para los hijos de los campesinos, acceso a subsidios de vivienda e incentivos económicos de apoyo a la producción.

El alto proceso de fragmentación de predios, hace que cada vez se cuente con menos terrenos para las actividades productivas del campo. La norma debe recoger todas estas realidades y dar respuestas a los fenómenos que se están dando en el suelo rural e incorporar alternativas de manejo de los suelos, como la aplicación de nuevas tecnologías, las cuales ayudarían que la producción de alimentos, estas se realizarían en predios más pequeños, lo cual sería una opción más rentable para aquellos predios que no cumplen con el área mínima establecidas para estos usos.

7. LA MUTACIÓN SOCIO-CULTURAL DEL CAMPESINO

Los pobladores rurales del municipio de Medellín no se consideran campesinos, no les gusta ser estigmatizados, muchos de ellos se consideran unos habitantes más del municipio, su cercanía al área urbana, el acceso a tecnologías y las actividades diarias de trabajo y educación que algunos realizan en el área urbana ha cambiado su identidad y costumbres.

Las relaciones sociales entre la población rural se estructuran a partir de lazos de parentesco y vecindad que propician alianzas basadas en la ayuda mutua en el intercambio de bienes y servicios, pero hoy en día se están dando choques culturales y de intereses entre la población rural y los nuevos habitantes de las segundas residencias, alterando sus modos de vida por la presión de la expansión urbana y como consecuencia, parte de estos pobladores emigran hacia otros lugares, otros continúan en las actividades tradicionales, y otros se ocupan en los nuevos usos, frecuentemente con bajas remuneraciones económicas; por lo general, estos nuevos usos no mejoran la calidad de vida de los habitantes tradicionales.

La población rural del municipio de Medellín ha tenido grandes transformaciones en la forma de habitar, en las relaciones de vecindad al tener que interactuar con nuevas culturas por su cercanía a la ciudad, nuevos pobladores y nuevas alternativas de trabajo más rentables que la producción, todo esto ha hecho que muchas prácticas ancestrales queden en el pasado. Es importante que el campesino incursione en las nuevas tecnologías, lo que no se debería perder y por el contrario, el Estado debería incentivar la producción y el cuidado del campo como bien de producción y patrimonio cultural que se está perdiendo con las nuevas dinámicas urbanas.

8. LA FALTA DE APOYO ESTATAL PARA MEJORAR LA ECONOMÍA RURAL.

El suelo rural de Medellín presenta poca disponibilidad de tierra para la producción ya que son pocos los predios dedicados a la agricultura y trabajados por mano de obra familiar, son predios que no cuenta con títulos, áreas mínimas y otros requisitos para aplicar a subsidios.

La economía rural se ha limitado a una producción de subsistencia que ocasionalmente provee de alimentos algunas personas del área urbana, aunque la agricultura ha perdido importancia tiene gran significado para los campesinos, pues la realidad es que muchas familias derivan su sustento alimentario de la producción, las demás necesidades la satisfacen con trabajos alternos.

La productividad rural es la capacidad de asimilar y responder a la vocación y usos potenciales dentro de un ámbito rural, manteniendo los valores ambientales adecuados a su naturaleza; pero este cuidado por los recursos naturales y ambientales en lugar de ser una fortaleza y una oportunidad para el campesino, son una deseconomía, ya que los deben cuidar sin obtener una compensación económica por parte del Estado.

La concentración de inversiones, capital, oferta de empleo y servicios, en las áreas urbanas ha disminuido las oportunidades de desarrollo de las áreas rurales. Para que la producción rural sea exitosa y compita con el mercado del suelo no tiene que estar en manos de productores empresarios o que los campesinos tengan que serlo, se necesita que el Estado intervenga y proteja los procesos productivos del suelo rural sin que estos pierdan su identidad.

9. LA IMPOSICIÓN DE INTERESES DE LOS DIFERENTES ACTORES

La cercanía del suelo rural de Medellín con el área urbana, llama mucha la atención de diferentes actores que buscan allí un lugar de descanso; otros el lugar para implantar sus actividades económicas y otros un lugar para ejercer control y desarrollar actividades ilegales aprovechando el abandono y la falta de control del Estado en algunos sectores del suelo rural.

La nueva población genera altas demandas de servicios públicos y de infraestructuras de movilidad para su desplazamiento con un elevado costo económico y ambiental para los entes territoriales que, en muchos casos, carecen de políticas tributarias equitativas y terminan los habitantes permanentes asumiendo los altos costos de la población transitoria o flotante.

Los privados que buscan un lucro económico individual, están pasando por encima de la norma, las políticas de desarrollo equitativo del suelo y el modelo de ciudad del POT, que le apuesta al crecimiento hacia adentro, el interés general sobre el particular y la función ecológica de la propiedad.

El suelo rural y sus campesinos están en medio de diferentes actores que se están beneficiando de los vacíos normativos, la poca presencia del Estado y la especulación del suelo, donde los campesinos han perdido valor y control de su territorio ancestral, al no contar con recursos suficientes, la presencia y apoyo económico del Estado.

10. LA PRESIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO

El mercado inmobiliario ha ocasionado desequilibrios espaciales, en el suelo rural del municipio de Medellín, ya que ha urbanizado de forma desmedida e influenciado la creación de nuevas tipologías de viviendas, provocando en algunos sectores el uso inadecuado del suelo, destrucción de los recursos naturales, desplazamiento de la población y cambio en las dinámicas del territorio.

En los últimos años, se ha generado una alta valorización del precio del suelo rural por el aumento de la demanda de segundas residencias para personas de la ciudad que buscan unas mejores condiciones ambientales y paisajísticas. Estas viviendas nuevas no están relacionadas con la producción sino con el recreo, lo que no le da un valor agregado al suelo rural, esta población se está beneficiando de un suelo al cual no le están aportando un valor agregado.

La presión inmobiliaria sobre el suelo rural ha generado en los campesinos unas condiciones socioeconómicas desfavorables, al no poder competir con las rentas del mercado, lo que los han llevado a vender sus predios pasando de propietarios a arrendatarios, es decir que los campesinos han abandonado las actividades tradicionales de producción por otras más rentables como la venta de suelo para viviendas campestres y el cambio de las actividades de producción por otras actividades como: la mayordomía, celadores, vendedores o conductores.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES

Existe una invisibilización que viene de años atrás del suelo rural, este fenómeno aparentemente trivial, presenta una serie de situaciones conflictivas, cuyos impactos negativos amenazan con afectar a muy corto plazo el desarrollo del suelo rural y la calidad de vida de los campesinos.

El control por la actividades en los usos del suelo rural que se están dando en la actualidad están generando más problemáticas, ya que se están instaurando regulaciones normativas que no conversan con la realidad; esta situación destaca la necesidad de que los entes territoriales en sus diferentes escalas: local, departamental y nacional, trabajen de manera conjunta, ya que cada uno a partir de su misión y responsabilidad, imponen un nivel de regulación que puede direccionar en una sola línea, las practicas de la población y lograr un desarrollo del suelo rural equitativo y concertado.

Luego del análisis caracterizado de este trabajo sobre la instauración de normas para regular los usos y ocupación del suelo rural, se logro evidenciar que mientras existan vacíos en la planificación del suelo rural y normas de papel que no se puedan aplicar, la urbanización del suelo rural cada día se incrementara más y se realizará de forma espontánea y sin procesos de planificación que los acompañe.

A partir de estos análisis con este trabajo se llega a concluir que:

El suelo rural no es un sistema autónomo, que pueda definirse por sí mismo, es parte de un sistema territorial y en él existen unas formas de uso y ocupación, con actividades agropecuarias, de conservación, protección ambiental y otras alternas de ocio o recreación, donde todas se pueden llevar a cabo si se realizan de forma regulada.

El suelo rural se debe reordenar en la medida posible por el uso del suelo de conformidad con su vocación, definiendo una opción para el asentamiento humano, distinta de la urbana, que contribuya al mantenimiento de la actividad agraria y a desestimular el abandono tendencial del suelo provocado por la presión económica del mercado.

Los usos del suelo rural están asociados a diferentes dinámicas y transformaciones del territorio, dado que en muchos casos el suelo pierde su valor como medio de productividad y gana valor por su localización, belleza paisajística, calidad ambiental o por factores externos a la calidad natural del suelo.

Las áreas rurales del municipio Medellín requieren un desarrollo sostenible, que vaya más allá de la conservación de los recursos naturales; es primordial que se aumenten las oportunidades de producción y de comercio para financiar el desarrollo en el medio rural para que pueda competir con el mercado inmobiliario y la presión urbana. Esto implica inversión, financiamiento y desarrollo de infraestructura que potencie actividades agrícolas y de desarrollo rural y propicie encadenamientos productivos.

En los últimos años las relaciones entre el campo y ciudad han sufrido muchas transformaciones por la globalización de las economías, los nuevos mercados y tecnologías, estrás fronteras cada vez son más difíciles de identificar, el crecimiento acelerado de la ciudad que alcanzado niveles muy altos en la

urbanización de suelo rural. Mientras el Estado no regule estas nuevas dinámicas de crecimiento urbano, se le seguirán abriendo las puertas al mercado que se beneficia de los vacíos normativos para sacarle provecho económico a las condiciones paisajísticas del suelo rural.

El ordenamiento territorial parte del ente nacional y llega al ente local, pero se requiere una articulación entre las diferentes escalas ya que en algunos casos los estados nacionales son inefectivos en materia de regulación normativa con respecto a los gobiernos locales que tienen una mayor capacidad de representación y adaptabilidad de la realidad; la planeación requiere una articulación más fuerte entre las instituciones y la comunidad. A demás de un enfoque integrado en común para movilizar recursos existentes que permitan mantener el tejido productivo, diversificar actividades promover acuerdos en coordinación con organismos mundiales para lograr un financiamiento de programas de desarrollo que permitan incentivar el desarrollo del suelo rural y crear empleo.

El deber ser de las normas es regular y dar soluciones a los conflictos, no que la instauración de estas normas desencadene más conflictos en el territorio. Se debe crear un modelo de desarrollo rural-regional, acompañado de directrices que diferencien las especificidades del territorio y garanticen la coordinación y distribución equitativa de los usos y actividades; y permita la resolución de los conflictos en los usos del suelo en los municipios y la toma de decisiones de planificación a largo plazo con énfasis en la integración regional.

El desarrollo rural depende entonces del proceso de organización y buenas relaciones de los entes reguladores y la comunidad. La administración municipal debe fortalecer los procesos territoriales con el acompañamiento de la comunidad para que los destinos del territorio no sigan siendo ajenos a las comunidades que lo habitan y exista un sentido de pertenencia y arraigo de los pobladores hacia su

territorio. En la formulación de políticas públicas rurales se deben reconocer y diferenciar la diversidad del suelo rural, el valor de sus sistemas productivos, de su entorno ecológico y de su cultura, como condiciones particulares y potenciales.

La Administración Municipal debe generar y actualizar su normatividad para promover el desarrollo de estructuras de planeación y ordenamiento del territorio en las áreas rurales con el fin de superar la exclusión social de su población, buscando un equilibrio apropiado entre el área urbana y el área rural. Los Planes de Ordenamiento Territorial tienen plazos para ser revisados y ajustados de acuerdo a las nuevas dinámicas y necesidades del territorio, es importante que aparte de actualizar las normas urbanísticas y de construcción, se creen mecanismos de financiación y gestión para que los procesos no se queden en el camino y se puedan ejecutar acciones que contrarresten los conflictos instaurando en el territorio. Además en los componentes normativos de los POT, el componente rural no puede seguir siendo planificado desde lo urbano sino desde sus condiciones fisiográficas y sociales.

En el campo socioeconómico se deben ejecutar acciones explícitas hacia y en favor de los campesinos, favoreciendo el desarrollo de sus potencialidades y considerando aspectos de equidad, perspectiva de género, desigualdad de condiciones socioeconómicas.

La vivienda rural es un elemento estructurante en el desarrollo de actividades y relaciones sociales en el suelo rural, por eso su desarrollo debe estar ligado de procesos urbanísticos concertados que permitan su distribución ordenada en el territorio y regulada de acuerdo a la situación socioeconómica y no con las reglas del mercado.

4.2 RECOMENDACIONES

La ordenación territorial representa un instrumento irremplazable para intervenir las reglas de mercado de un territorio que en muchos casos originan desequilibrios espaciales. En el caso del desarrollo rural del municipio de Medellín, este se ha realizado de manera inequitativa y excluyente, generando innumerables conflictos, ya que las diferencias de intereses entre los distintos actores provocan un uso inadecuado del suelo, destrucción de los recursos naturales, desplazamiento de población y cambio en la dinámicas del territorio; mientras el Estado no genere normas, mecanismos de compensación, gestión y control, se seguirá abriendo las puertas a las fuerzas del mercado, ya que muchas de las normas que se crean en el suelo rural, parten de ideales que se quedan en el papel y pocas logran resolver los conflictos que se están presentando.

La solución a los conflictos en los usos del suelo rural del municipio de Medellín requiere replantear la planificación convencional de estos suelos, se hace evidente la falta de instrumentos de planificación más eficientes, que resuelvan las problemáticas de la ciudad y que sean posibles de mantener en el tiempo sin presiones de índole político, que puedan ser ajustados a partir de las necesidades y requerimientos de la población y sean pertinentes al campo de acción y las capacidades de cada uno de ellos.

Las nuevas dinámicas y problemática que afronta hoy el suelo rural, son razones suficientes para reformular los parámetros sobre los cuales la ciudad se está desarrollando. Esto se puede lograr en la medida que se realicen más aproximaciones sobre el territorio y se entienda sus realidades.

Muchas de las soluciones a los conflictos que se dan en el suelo rural están en manos del Estado, quien es el competente para generar acciones, políticas y buscar recursos para apoyar la producción, el empleo, además del control de la ilegalidad y recuperar la institucionalidad perdida.

Se necesita crear un observatorio de conflictos y regulaciones del suelo rural que permita que constantemente se esté monitoreando y actualizando que tan efectivas están siendo las normas y controles en el suelo rural y cuales componentes o acciones requiere de mayor atención o replanteamiento.

Finalmente este trabajo concluye con unas recomendaciones de manejo y regulación a cada uno de los diez (10) conflictos principales identificados a lo largo del trabajo, algunos conflictos se redactan en positivo como forma de respuesta a dicha problemática. Estas recomendaciones tratan de dar pistas de cómo se pueden orientar de una manera más equitativa y efectiva los procesos de planeación en el suelo rural del municipio de Medellín.

1. EL CONTROL URBANO EN EL SUELO RURAL

El control urbano es un instrumento complementario a la planeación y regulación urbana, que demanda recursos técnicos, humanos y financieros, además que requiere el fortalecimiento de las entidades territoriales en sus sistemas de información de modo que se faciliten las acciones de seguimiento y monitoreo a la actividad urbanística.

El control sobre el desarrollo del suelo rural requiere de un seguimiento continuo sobre las licencias de construcción y las curadurías urbanas, visitas de inspección, además de establecer comisiones de veedurías para sancionar a los urbanizadores piratas y poder erradicar la construcción ilegal en el suelo rural.

Para preservar el orden urbanístico se requiere de acciones enfocadas a la educación y cultura desde el Estado hacia a los urbanizadores, constructores y la misma comunidad, para que atiendan las obligaciones normativas y se despojen de la idea que las regulaciones son trabas del Estado a los procesos constructivos.

Las normas están establecidas y dirigidas a garantizar la vida y seguridad de los ciudadanos, pero estas acciones requieren de constancia para que no se queden en buenas intenciones, en una época donde el dinero y el beneficio personal ejercen el control del suelo.

2. NORMAS ESPECÍFICAS PARA EL SUELO RURAL

El Estado debe crear puntos de concertación entre las normativas de los diferentes niveles, para así lograr una aproximación a la solución de los conflictos del territorio y no generar más conflictos en los usos del suelo con normativas que van en otra dirección a la de la realidad de un territorio, donde unos pocos se lucran y muchos son vulnerados.

Hoy en día todas las normas, leyes e instrumentos de planificación tienen el reto de ir más allá de una regulación urbanística, deben ser integrales a las características de los territorios, a sus habitantes, a sus potencialidades y futuro desarrollo económico y social, para que las fuerzas del mercado y las presiones urbanísticas no controlen el desarrollo de los municipios y dichas normas no se queden en el papel y su implementación no genere más conflictos de los que ya existen.

A parte de generar nuevas normas e instrumentos de planificación exitosos, se debe tener una buena gestión de las normas para que estas puedan dar respuesta a las necesidades y retos de las nuevas dinámicas que se están dando en el suelo rural. Una adecuada institucionalidad y políticas públicas orientadas hacia el acompañamiento del desarrollo rural y al mejoramiento de las condiciones de los campesinos son acciones necesarias para lograr el bienestar del suelo rural y sus habitantes.

3. LA EXPANSIÓN URBANA EN EL SUELO RURAL

La expansión urbana descontrolada es el resultado de cambios en el estilo de vida y en las pautas de consumo más que el aumento de la población urbana; el suelo rural de Medellín, por estar cerca del área urbana se ha vuelto en gancho para los urbanizadores, ya que es más barato el suelo rural que el suelo urbano, situación que ha fomentado mas la expansión urbana descontrolada.

Una solución para hacer frente a los factores de presión de la ciudad es enfocar el desarrollo de la ciudad a entornos de redes de centralidades y servicios, el crecimiento hacia adentro que establece el modelo de ocupación de la ciudad y no por guetos fragmentados y cerrados, es importante la reconversión de las áreas subutilizados de las partes centrales de la ciudad y redensificar sus densidades.

La gestión y el control de las actividades del territorio son muy necesarias ya que el Estado no puede ceder espacios para que otros actores con interés particulares se apoderen del suelo y lo urbanicen de manera desmedida. El Estado no puede quedarse en acuerdos básicos, sino que debe determinar nuevas políticas de crecimiento y redensificación del suelo e incorporar nuevos recursos para la protección de los suelos rurales.

4. EL CAMBIO EN LAS ACTIVIDADES TRADICIONALES EN EL SUELO RURAL.

El Estado poco se ha hecho presente para ordenar el uso del territorio, regular las actividades que allí se desarrollan e incentivar programas que ayuden a mejorar las condiciones y calidad de vida de los campesinos.

Uno de los factores que ha incentivado el cambio de las actividades agropecuarias por otras actividades es la poca rentabilidad de la producción del suelo, a lo que se le agrega que a sus pobladores más jóvenes no les interesa trabajar el campo.

El Estado debe incentivar las actividades agropecuarias a través de nuevas técnicas que les permitan a los campesinos superarse a nivel académico y técnico y no descuidar el campo, el cual es un bien muy valioso que aporta a la despensa alimentaria del área urbana.

El suelo rural requiere de programas sistemáticos que capaciten a los campesinos en el uso de técnicas productivas modernas y la aplicación de nuevos conocimientos sobre las técnicas empleadas; es importante que puedan mejorar su capacidad de inversión, debido a que los precios del mercado no les cubren los costos de producción, ya sea por su baja productividad o por las características del mercado en el que participan, en el cual predominan precios distorsionados por la presencia de unos pocos comerciantes que controlan el mercado, se deben generar organizaciones sociales entre ellos que les permita fortalecerse y competir con el mercado local y en futuro posicionarse en otros mercados.

Se debe fortalecer el control por parte de los entes territoriales de las actividades que se desarrollan en el suelo rural y el manejo de los recursos naturales, además de incentivar las actividades agropecuarias a través de compensaciones económicas y el aumento de oportunidades comercio y financiación de sus productos.

5. LA TENENCIA DE LA TIERRA

La tenencia de la tierra en el suelo rural está ligada a un tema de herencia que ha pasado y ha sido distribuida de generación en generación como un legado. Esta “informalidad” inconsciente le ha traído grandes problemas a los campesinos que por no tener titularidad de sus predios no pueden acceder a subsidios, y a su vez a los entes de control que no tienen la capacidad institucional de regular este problema; la planeación debe reconocer estas realidades y contrarrestarlas con herramientas que permiten regular y legalizar algunas actuaciones en suelo rural siempre y cuando las condiciones de los predios lo permitan, porque tampoco se puede caer en el juego de planificar con hechos creados.

El Estado debe generar instrumentos que permitan a los pobladores acceder subsidios para la adquisición de predios y apoyar los procesos productivos para el sostenimiento de las familias campesinas y así garantizar la permanencia de la población y su sostenimiento.

Se deben entonces fortalecer las políticas actuales de tierras y mejorar los programas gubernamentales del mercado de tierras como:

- La Titulación: La cual aclara los derechos de la propiedad y le da un documento formal a las familias con el cual pueden acceder a subsidios, este registro a su vez le permiten al Estado mejorar sus bases de datos y a incrementar el cobro del impuesto predial.
- Zonas de Reserva Campesina: La creación de estas zonas, ayudan a controlar la expansión urbana provocada por desplazamientos, estas zonas mejoran las condiciones de vida de los campesinos ya que se consolidan asentamientos con mejores condiciones de infraestructura y servicios básicos.

- La Reforma Agraria: Es la herramienta principal que tiene el Estado para intervenir el mercado de tierras, que ayuda a promover un mejor uso de los suelos y un cambio en la estructura de distribución de las tierras en búsqueda del desarrollo equitativo del suelo rural.

6. DIVISIÓN PREDIAL ADECUADA Y ACORDE CON LA NORMA

La excesiva fragmentación predial que afronta hoy el suelo rural está determinada en gran parte por el aumento indiscriminado de fincas y segundas residencias y la poca rentabilidad de los procesos productivos que llevan a los campesinos a vender por fragmento sus predios. Todos estos sucesos dan cuenta de la poca eficiencia de los entes territoriales al aplicar instrumentos de control para regular estos procesos y para adecuarlos al modelo de ciudad que propone el plan de ordenamiento territorial.

Los entes territoriales deben estar atentos a los procesos de parcelación, además de realizar un seguimiento a los nuevos desarrollos, los cuales están superando la capacidad de soporte de los suelos rurales, ya que la excesiva subdivisión predial aumenta la presión por abastecimiento de agua, satura las fuentes hídricas y genera procesos de densificación en zonas productoras y de protección.

Los procesos de planificación que se den en el suelo rural, deben entender cómo se están dando las formas de ocupación y asentamientos para llegar a afrontar este fenómeno de excesiva fragmentación predial de los suelos rurales que está cambiando el paisaje y acabando con los recursos y la capacidad de soporte del suelo.

La fragmentación predial por debajo de la norma, no se soluciona legalizando hechos creados por medio de titulación o legalización de predios, sino generado espacios regulados según el uso potencial del uso para la vivienda campestre y subsidios para que los campesinos puedan acceder a predios dignos para vivir y trabajar el suelo.

7. LA MUTACIÓN SOCIO - CULTURAL DEL CAMPESINO

El suelo rural del municipio de Medellín hace parte una realidad social conformada por entidades sociales, económicas y políticas cuyos procesos giran especialmente en torno a intereses individuales.

Se necesita entonces promover y fortalecer el acompañamiento social a los desarrollos que se realicen en el suelo rural, y tratar que estos resalten en su componente social: la identidad y arraigo por las costumbres, es importante que los campesinos conserven su vocación sin necesidad de estar aislados y mucho menos desactualizados. El acceso a la tecnología es una herramienta importante para los campesinos ya que les permiten competir con el mercado.

La planificación debe ser consciente que los campesinos no son los mismos pobladores de hace 100 años. Se necesita entonces velar por una mejor distribución de los usos del suelo, capacitación y divulgación de la norma y técnicas de producción, educación, generar empleo y apoyar los procesos productivos, crear subsidios para la adquisición de vivienda rural.

8. APOYO ESTATAL PARA MEJORAR LA ECONOMÍA RURAL

La planificación rural debe implementar acciones y estrategias que permitan resolver el problema de estructuras agrarias deficientes, escasa oportunidad de empleo, equipamientos e infraestructuras inadecuadas, escasa diversificación del tejido económico, desvalorización social de la actividad agraria, abandono del campo por parte de la población más joven y más dinámica.

Pero es el Estado quien debe apoyar estas acciones a través de la destinación de recursos que fortalezcan el mercado doméstico y así se mejoren las condiciones de vida de los campesinos, además de implementar proyectos productivos en los programas de gobierno y planes de desarrollo de las administraciones, se necesita más inversión en el suelo rural y crear convenios con entidades internacionales para adquirir subsidios y recursos para fortalecer las economías rurales.

Los nuevos proyectos de gestión territorial deben incluir incentivos y subsidios para la renovación y el desarrollo del suelo rural, la protección y conservación del suelo rural, la comercialización de productos agrícolas de calidad y la diversificación de actividades posibles en el ámbito rural. Dichas propuestas requieren de tiempo, por lo que se necesita desde ya incentivar políticas y programas para el desarrollo del suelo rural y estas pueden ser evidentes en el mediano plazo.

9. REGULACIÓN, CONTROL Y CONCERTACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES

La competencia por la regulación y control en los usos del suelo rural entre diferentes actores, se constituyen en una amenaza para los intereses de los campesinos, por esta razón es indispensable la presencia del Estado que se legitime como actor estratégico a través de acciones que permitan generar una planificación más equitativa y mejorar la calidad de vida de los campesinos.

El mejoramiento de la calidad de vida de una población que habita un territorio es el principio del ordenamiento territorial; el suelo rural del municipio de Medellín ha estado intervenido por acciones públicas y privadas contradictorias entre sí; razón por la cual el Estado debe fortalecerse institucionalmente e instaurar nuevos mecanismos de planificación que le permitan direccionar el desarrollo del suelo, para garantizar el uso racional del suelo y recobrar el control cedido al mercado y grupos ilegales.

10. EL CONTROL DEL MERCADO INMOBILIARIO

El poco apoyo económico e institucional en el suelo rural, ha permitido que el mercado inmobiliario se apodere de él, e instaure sus propias dinámicas y actividades según sus intereses. Las regulaciones normativas no pueden ser frágiles ante el mercado inmobiliario que se aprovecha de las inversiones públicas en infraestructura para urbanizar el suelo y de los vacíos normativos para esquivar sus obligaciones.

Los instrumentos con los que cuenta el municipio frente a los actores privados son escasos, razón por la cual se necesita fortalecer las herramientas que ofrece la ley para mejorar la gestión pública y defender uno de los principios fundamentales del ordenamiento territorial que es el bienestar general sobre el particular. El Estado debe intervenir en el mercado del suelo si quiere retomar el control de la regulación del suelo, pero este control se debe realizar con acciones que desestimulen el incremento de la urbanización y los altos costos del suelo.

Se debe entonces realizar un trabajo en conjunto entre: Estado, actores privados y comunidad, para incentivar el respeto a la norma y los suelos; buscar acciones que permitan las actividades inmobiliarias se desarrollan en suelo aptos para tal fin y bajo los parámetros establecidos, para que así los suelo rurales se puedan dedicar a la producción y protección según lo establezca su vocación, sin olvidar que en él, habitan personas y se puede generar una sana mezcla de usos sin ir en detrimento de las actividades principales permitidas en el suelo rural.

Finalmente con este trabajo se logra abrir una ventaja para recordarle a los planificadores y entes territoriales, que vuelvan su mirada al suelo rural desde sus particularidades y singularidades, para que su desarrollo sea orientado de forma equitativa y con una visión regional, donde se articula la planificación en sus diferentes niveles sin medio de afrontar las realidades del territorio, porque se va a contar con herramientas eficaces para ordenar el territorio de acuerdo a sus características sin tener que ceder suelo y control a terceros.

ANEXOS:

ANEXO 1. MARCO NORMATIVO:

Estas normativas que se citan a continuación de acuerdo a su jerarquía: nacional, departamental y municipal; fueron el marco normativo y jurídico en el que se apoyo y soporto el trabajo. En este anexo se citan y se realiza una descripción acerca de cada una de estas normas y sus aportes en el ordenamiento territorial.

1. NORMATIVIDAD DE ORDEN NACIONAL

El Código Nacional de los Recursos Naturales

El Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

El Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, fue el instrumento más desarrollado en la legislación ambiental para regular los recursos del suelo que se tenía en ese momento para Colombia y Latinoamérica, ya que estableció normas para la administración, uso del agua, el suelo, la flora, la fauna y el aire, así como el manejo de las aguas residuales, los desechos y los productos tóxicos, a través del establecimiento de usos, prohibiciones y sanciones, se le atribuye la creación del sistema de parques nacionales, muchos de sus artículos aún son vigentes y han contribuido en gran medida a la conservación de los recursos naturales, aunque una de sus grandes debilidades fue el establecimiento de insuficientes mecanismos de control.

La Constitución Política de Colombia de 1991.

Con la constitución de 1991 (Art. 311º), se avanzó en el tema de la descentralización, con la autonomía que se le otorgó a los Municipios de ordenar su territorio; a partir de esta autonomía se reforzó la planeación participativa y se crearon nuevas disposiciones para que los municipios adoptaran figuras de planeación en materia de Ordenamiento Territorial.

Adicional a esto la constitución del 91 también logró institucionalizar los planes de desarrollo tanto del Estado Nacional como de los entes territoriales.

Ley 99 de 1993.

“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

La Ley 99 es una norma en la cual se estipulan los aspectos relacionados con el medio ambiente pero desde una óptica mucho más significativa, no solo ambientalista sino saludable e higienista, es decir que gira en torno al hombre y a sus necesidades más inmediatas frente a los recursos naturales, teniendo en cuenta la afectación a la calidad de vida de las personas.

Con la creación de estas nuevas instituciones ambientales se logra dar vigilancia y cumplimiento de las disposiciones ambientales, y ya no solo a nivel nacional, sino regional, departamental y municipal; con el objetivo de generar un desarrollo sostenible, junto con la prosperidad de la sociedad, pero teniendo en cuenta la importancia del medio y evitando a toda costa agotar los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente.

La Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

Artículo 1º. Propósitos. “La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación”.

Con esta ley el Estado abandona la planeación centralizada y la intervención estatal como palancas de la acumulación económica, dándole paso al plan de desarrollo para que se ocupe de “asegurar la estabilidad macroeconómica” y disponer la prioridad del gasto público social”. Adicional a esto la ley desarrolla el papel de los Consejos de Planeación creados por la Constitución como organismos de participación de carácter consultivo.

Lo más importante de la ley es el alcance que le da a la planeación con las entidades territoriales, destacando que estas “tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de gestión ambiental” y que “sin perjuicio de su autonomía deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del plan nacional”.

Ley 160 de 1994

“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Esta ley se orientó fundamentalmente a proporcionar alternativas económicas a los campesinos para reducir el flujo migratorio hacia las ciudades y concertar, como se lo había propuesto la primera ley de Tierras en Colombia (Ley 200 de 1936), la solución del conflicto social que surgía de la disputa por la tenencia de la

tierra. Años después de todas estas experiencias acumuladas a lo largo del siglo XX, la reforma constitucional de 1991 logró hacer el ajuste a través de la identificación de las necesidades programáticas y jurídicas contenidas en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política.

Su objetivo era apoyar a los campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo, elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural.

Ley 388 de 1997.

“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

Esta ley es uno de los principales instrumentos de planificación de orden nacional, el cual establece políticas sectoriales para la organización y gestión territorial, que a su vez busca garantizar el desarrollo socioeconómico y conservación del territorio.

La Ley 388 de 1997 desarrolla una serie de instrumentos de planificación y gestión del suelo como mecanismos indispensables para la realización de operaciones

urbanísticas integrales como guía del ordenamiento territorial en Colombia, además faculta a las administraciones municipales para que a través de los POT determine el uso y los aprovechamientos urbanísticos de los inmuebles, lo que implica que el manejo de los municipios y su desarrollo rural rebase los intereses particulares de los propietarios en razón de la satisfacción colectiva.

Decreto 2201 de 2003.

“Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997”.

Esta ley busca concertar los usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, materia que fue desarrollada por la Ley 388 de 1997. Esta ley da viabilidad de ejecución a los proyectos públicos del interés general de la Nación, cuando están en contradicción con los POT. Lo que muchas veces genera conflicto entre la normativa local con la nacional.

Decreto Nacional 097 de 2006.

“Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones”.

Se expidió por parte del Gobierno Nacional este decreto reglamentario de la ley 388 de 1997, que tiene como finalidad determinar criterios y condiciones aplicables al otorgamiento de licencias en suelo clasificado por los POT como rurales.

Este decreto busca controlar la “suburbanización” y los usos urbanos en del suelo rural y de fijar reglas que sirvan a las administraciones municipales para gobernar la utilización y aprovechamiento del suelo rural, debido a que se han agudizado las presiones de suburbanización a través del establecimiento de conjuntos habitacionales cerrados en suelos rurales, que atendiendo a la clasificación del

suelo donde se localizan, no cuentan con un régimen claro de obligaciones urbanísticas que faciliten la producción de las infraestructuras requeridas .

Decreto 3600 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

“Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”.

Con este decreto el estado nacional busca evitar que el suelo rural siga destinándose de manera irracional al desarrollo de industrias y actividades comerciales que atentan contra la oferta hídrica y ambiental del país.

Este Decreto desarrolla directrices de ordenamiento territorial enmarcadas en la ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997) y en la legislación ambiental (Ley 99 de 1993), según las cuales en suelo rural no se tiene prevista la posibilidad de desarrollar usos urbanos, y donde, en principio, sólo se pueden construir edificaciones aisladas para la habitación y explotación de los usos agrarios, pecuarios o mineros permitidos, pero nunca urbanizaciones con intensidades y densidades propias del suelo urbano.

Decreto 4066 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Por el cual se modifican los artículos 1o, 9o, 10, 11, 14, 17, 18 y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones”.

Este decreto detalla y aclara las normas contenidas en el artículo 3600 de 2007 en los temas de áreas de actividad industrial, tratamiento de consolidación en baja densidad para usos industriales, corredores suburbanos, licencias urbanísticas y aclara el tema de las áreas mínimas permitidas en suelo suburbano cuando se

trate de más de una vivienda, evitando la parcelación y subdivisión excesiva del suelo rural suburbano.

Decreto 1469 de 2010

“Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeña”.

Artículo 138°. Este decreto deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los Decretos 564 de 2006, excepto los artículos 122 a 131; 4397 de 2006, 4462 de 2006, 990 de 2007, 1100 de 2008 excepto el artículo 10; 2810 de 2009, 1272 de 2009, el artículo 27 del Decreto 1504 de 1998; los artículos 75, 76 y 77 del Decreto 1052 de 1998, el artículo 57 del Decreto 1600 de 2005, el numeral 2 del artículo 1° y el artículo 4° del Decreto 097 de 2006 y el artículo 20 del Decreto 3600 de 2007.

Este decreto busca recoger y armonizar en un solo cuerpo normativo las disposiciones vigentes relativas al licenciamiento urbanístico, al reconocimiento de edificaciones y a la función pública que desempeñan los curadores urbanos, con el fin evitar la dispersión y la proliferación normativa, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios de la norma y mejorar la gestión pública asociada al estudio y trámite de expedición de licencias urbanísticas.

2. NORMATIVIDAD DE ORDEN DEPARTAMENTAL

Acuerdo Metropolitano N° 15 de 2006 - Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial. “Este acuerdo adopta las directrices y lineamientos metropolitanos para el ordenamiento territorial como norma obligatoria general para los planes de ordenamiento territorial, conforme a lo establecido en el artículo 10° de la Ley 388 de 1997”.

Con este acuerdo se crean las directrices que configuran el modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano, en el que se plantea la dotación de la región de un proyecto estratégico de desarrollo, que capitaliza oportunidades y atributos buscando mejorar las condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad, reducir los desequilibrios entre los municipios del Valle de Aburrá e inducir un proceso de desarrollo armónico mediante el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución racional de los usos del suelo y la infraestructura básica.

Resolución 9328 del 2007 de CORANTIOQUIA

En desarrollo al compromiso de Corantioquia en la definición de las densidades de vivienda rural, se expidió la Resolución No. 9328 del 20 de marzo de 2007. “Por la cual se establecen las normas ambientales generales y las densidades máximas en suelo suburbano, rural, de protección y de parcelaciones para vivienda campestre en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, CORANTIOQUIA”.

Con esta resolución se busca controlar la urbanización del suelo rural y protección de los recursos naturales renovables, diferenciando la vivienda rural de la vivienda campestre. En esta resolución se establecieron unos rangos de áreas para el número de vivienda que se podrán localizar en un tipo de suelo específico de acuerdo a tres clasificaciones:

- suelo suburbano y las áreas para parcelación de vivienda campestre.
- suelos rural, para el cual establece una unidad básica de actuación, la unidad agrícola familiar (UAF) Ley 160 de 1994.
- suelo de protección.

3. NORMATIVIDAD Y ESTUDIOS DE ORDEN MUNICIPAL

PLAN ECO. Estrategias Corregimentales. 2003-2012.

Universidad Nacional de Colombia – Alcaldía de Medellín. Este plan sirvió como referente al plan de desarrollo 2004 -2007 del municipio de Medellín, así como a los diferentes procesos de planeación participativa del municipio.

El objetivo del plan es contribuir desde las zonas rurales a la sostenibilidad de la ciudad, con una perspectiva regional y manejo integrado de los ecosistemas estratégicos al corredor biológico del occidente del Valle de Aburra.

Acuerdo 46 de 2006. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (POT).

Los planes de ordenamiento Territorial son de carácter obligatorio para municipios con más de 10.000 habitantes (Ley 388 del 1997).

“El Plan de Ordenamiento Territorial está concebido como un medio para facilitar el crecimiento y desarrollo de la ciudad y su ruralidad bajo criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, humana, económica y equidad social, en el que se conjuguen un manejo protector de las potencialidades y fragilidades de los recursos naturales del ambiente y de los demás recursos físicos, económicos y financieros, públicos y privados que interfieren en la dinámica del territorio, permitiendo una distribución equitativa de oportunidades para su disfrute, en términos de habitabilidad y mejoramiento del entorno natural” (artículo 5°. El Plan de Ordenamiento, un instrumento para construir la sostenibilidad del territorio).

La Política Pública de Desarrollo Rural para Medellín. 2009

Decreto Municipal 819 de 2009. “Por el cual se adopta la Política Pública de Desarrollo Rural para el Municipio de Medellín”.

Esta política busca potenciar, promover y articular en los territorios rurales, estrategias, acciones, instrumentos e intervenciones del Estado, la empresa privada y la población, para que respondan a las necesidades fundamentales de la sociedad y aseguren su desarrollo humano integral equitativo, incluyente, sostenible y sustentable en el marco de las disposiciones vigentes.

Planes Especiales de Ordenamiento Corregimental (PEOC) 2010-2011

Estos planes se realizan mediante convenio de asociación de la corporación TERRHA (Corregimientos de Palmitas y San Cristóbal), fundación HTM (Corregimiento de Santa Elena) y la Universidad Pontificia Bolivariana (Corregimiento de San Antonio de Prado) con el Departamento Administrativo de Planeación.

Los Planes Especiales de Ordenamiento Corregimental son una herramienta de planificación a escala intermedia, que orientará el desarrollo económico, social y político administrativo del territorio, según determinantes que responden a la realidad de transformación física y social del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

ACSELRAD. Henri. NEVES. Gustavo. MUÑOZ G. Edwin. 2010. Inserción económica internacional y “resolución negociada” de conflictos ambientales en América Latina. EURE Vol. 36 N° 107. Pg. 27-47. En: [http://www.eure.cl/numero/inserción-económica-internacional-y-%E2%80%9Cresolucon negociada%E2%80%9D-de-conflictos-ambientales-en-América-latina/](http://www.eure.cl/numero/insercion-economica-internacional-y-%E2%80%9Cresolucon%20negociada%E2%80%9D-de-conflictos-ambientales-en-Am%C3%A9rica-latina/). Fecha de Consulta: Enero 2012.

_____. 2006. Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización. En publicación: Los tormentos de la materia. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hali/C8HAcselrad.pdf>. Fecha de Consulta: Enero 2012.

AGUDELO, P. Luis C. 2010. La ciudad sostenible: dependencia ecológica en el área metropolitana de Medellín, Colombia. Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Facultad de Arquitectura (línea Investigaciones). Capítulo IV.

_____. 2006. La ruralidad en el ordenamiento territorial en Colombia. Ponencia presentada al Congreso de ACIUR. Bogotá .C. Colombia. Noviembre 29, 30 y diciembre 1. P 9.

ALBERTI C. Juan Cruz. 2002. Vivienda agraria en suelo rural: bases para una necesaria ordenación. Universidad de Alicante, Instituto Universitario de Geografía. Investigaciones geográficas N° 28, pg. 53-70. España. En: http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/vivienda-agraria-suelo-

rural-bases-necesaria-ordenacion/id/35522595.html. Fecha de Consulta: Enero 2012.

ÁREA DE MEMORIA HISTÓRICA - COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN (CNRR) / INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES (IEPRI) – UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. 2009. El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual. Línea de Investigación Tierra y Conflicto. Bogotá D.C. Colombia. En: <http://www.memoriahistorica-cnrr.org.co>. Fecha de Consulta: Enero 2012.

BAIGORRI. Artemio (1995). De lo rural a lo urbano. En el V Congreso Español de Sociología, Federación Española de Sociología, Granada.

BALCÁZAR, Álvaro; LÓPEZ, Nelson; OROZCO, Martha Lucia; VEGA, Margarita. 2001. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. ONU – CEPAL, Red de Desarrollo Agrario. Colombia. <http://www.eclac.cl>.

BERNAL M, Andrés. 2010. El subsidio integral de tierras en Colombia y la reestructuración del minifundio. En Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 132, 2010. En: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/10/abm.htm>

CARRIÓN B. Gustavo Adolfo. 2008. (Artículo) Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial Colombiano. Aproximación desde la normatividad política administrativa y de usos del suelo. Arquitectura ciudad y entorno ACE. Grupo de Políticas y Lineamientos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia. Colombia. En: http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/5648/1/9_GUSTAVO-CARRION.pdf. Fecha de consulta: Enero de 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (Dirección de desarrollo agrario y Dirección de desarrollo social). 2000. Manual Metodológico para la determinación de la Unidad Agrícola Familiar Promedio Municipal. Bogotá D.C. Colombia.

DANE. 2005. Censo Poblacional de Colombia.

DEL CASTILLO D. JUAN C. y FERRO S. José. Capítulo 5. La Planeación urbanística en Colombia. Trayectorias urbanas en la modernización del Estado local en Colombia. En: Colombia ISBN: 958-601-906-3 ed.: Tercer Mundo/Universidad Nacional De Colombia, v. p.131 - 155 ,2001.

ECHEVERRI P. Rafael y RIBERO María Pilar 2002. Nueva Ruralidad: Visión del territorio en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano Cooperación para la Agricultura, IICA.

ECHAVARRÍA R. María Clara y RINCÓN, P. Análida. 2000. Ciudad y Territorialidades: polémicas de Medellín. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín - Centro de Estudios del Hábitat Popular – CEHAP en convenio con Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas – Colciencias.

FAO. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) 2003. Estudios sobre tenencia de la tierra. Tenencia y desarrollo rural. Capítulo 3. Herencia de la tierra.

GÓMEZ O. Domingo. Ordenación Territorial. 2002. Ediciones Mundi-Prensa. Editorial Agrícola Española S.A. España.

HUERTA O. Carla. 2003. Conflictos normativos. Serie doctrina Jurídica N° 142. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. México, D. F. En: <http://www.juridicas.unam.mx>. Fecha de Consulta: Marzo 2012.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) y ASDI (Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional). Genero en el desarrollo rural sostenible una respuesta a un nuevo paradigma. CIDER. Centro internacional de desarrollo rural. Febrero 2001.

LIMONAD, Ester y ROBERTO M. Luis. 2012. Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano. XII Coloquio de Geocrítica 2012. Bogotá D.C.

MACHADO C. Absalón. 2004. (Artículo de Internet) Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. Universidad Nacional de Colombia. En: http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs_curso/descargas/2da%20sesion/Basica/Absalon%20Machado.pdf. Fecha de consulta: Febrero de 2012.

MACHADO C. Absalón. 2004. Estado del arte sobre la producción académica en el sector rural 1986-2003. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el desarrollo, CID y Colciencias. Bogotá D.C. Colombia. En: http://www3.udenar.edu.co/viceacademica/CICLOS%20PROPED%20UTICOS/CONVENIO%20ALCALDIA_UDENAR/TALLER%20ASPECTOS%20CURRICULAR/PRODUCCI%20N/Libro%20Producci%20n%20acad%20mica.pdf. Fecha de consulta: Febrero de 2012.

MASSIRIS C. ÁNGEL. 2000. Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Santafé de Bogotá.

Banco de la República. En: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>. Fecha de consulta: Noviembre 2011.

MENDOZA M. Alberto. 2003. Ordenamiento Territorial: oportunidad para organizar a Colombia como un Estado Regional. En: <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/3otc.pdf>. Fecha de consulta: Noviembre 2011.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN. 2012. ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Anteproyecto Plan de Desarrollo 20120-2015. EN: <http://www.medellín.gov.co>. Fecha de consulta: Marzo 2012.

_____. (Departamento Administrativo de Planeación) 2011. Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2011-2020. PEHMED 2020.

_____. (Departamento Administrativo de Planeación) y Corporación TERRHA, Fundación Grupo HTM y La Universidad Pontificia Bolivariana; en Convenio de Asociación. 2010-2011. Diagnostico Planes Especiales de Ordenamiento Corregimental (PEOC). Medellín – Colombia.

_____. (Departamento Administrativo de Planeación) y Fundación Grupo HTM. Diagnostico Plan Especial de Ordenamiento Corregimental (PEOC) de Santa Elena. Fotografía Portada. Medellín – Colombia.

_____. (Departamento Administrativo de Planeación) Encuesta Calidad de Vida 2010. DAP.

_____. (Secretaría de Desarrollo Social) y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN (Facultad de ciencias humanas y económicas). Abril 2010. Atlas Veredal de Medellín.

_____. (Departamento Administrativo de Planeación). 2009. Y La Unión Temporal de la Fundación HTM y la Corporación TERRHA. DOCUMENTO DE DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO RURAL DE MEDELLÍN. Febrero de 2009.

_____. (Departamento Administrativo de Planeación) y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN. 2006. Coberturas vegetales, uso actual del suelo y determinación de conflictos de uso del suelo con base en el POT de la zona rural del Municipio de Medellín.

_____. (Secretaría de Desarrollo Social y la Subsecretaría de Turismo) 2005-2015. Planes de Desarrollo Turístico Corregimentales. 2005-2015 destinos turísticos rurales Ciudad de Medellín.

_____. Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN. 2005. Plan ECO (Estrategias Corregimentales).

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. 2008. Política de Gestión ambiental Urbana. Bogotá, D.C. Colombia.

PÉREZ C. Edelmira. 2001. Hacia una nueva visión de lo rural. En: Una nueva ruralidad en América Latina. Repensando el Desarrollo rural parte I. Hacia una nueva visión de lo rural. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/rural.html>. Buenos Aires. Fecha de Consulta: Agosto de 2011.

PROGRAMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (NU-HÁBITAT). 2005. Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género – marco

nacional y urbano. México. En: <http://ww.unhabitat.org>. Fecha de Consulta: Febrero de 2012.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD © INDH. 2011. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 'Colombia Rural, razones para la esperanza'. Bogotá D.C. Colombia. En <http://www.pnud.org.co>. Fecha de Consulta: Octubre de 2011.

RANGEL S. Alfredo. 2004. Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia. En: CÁRDENAS Martha – RODRÍGUEZ Manuel (editores), Guerra, sociedad y medio ambiente, Foro Nacional Ambiental, Bogotá., Pág. 49.

RINCÓN, P. Análida. 2005. Espacios Urbanos no con-sentidos: Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad, Colombia y Brasil. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín, Escuela de Planeación Urbano- Regional. Alcaldía de Medellín. Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Capítulo I.

SALAS LANDA, M. M. 2006. Tierra, agua y poder: Historia sobre la tenencia y herencia de la tierra en la comunidad de San Gregorio Zacapechipan. Capítulo 3. Herencia de la tierra: ideas. Tesis Licenciatura. Antropología Cultural. Departamento de Antropología, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas Puebla.

TEUBAL, Miguel. 2001. Globalización y nueva ruralidad en América Latina. En: En: Una nueva ruralidad en América Latina. Repensando el Desarrollo rural parte I. Hacia una nueva visión de lo rural. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/rural.html>. Buenos Aires. Fecha de Consulta: Septiembre de 2011.

WAGNER. Lucrecia Soledad. 2010. tesis doctoral. Problemas ambientales y conflicto social en argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.

ZULUAGA, S. Gloria Patricia. 2005. Dinámicas-urbano rurales en los bordes la ciudad de Medellín. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. En: <http://agora.unalmed.edu.co> Fecha de consulta: Noviembre 2011.

_____. 2000. Las nuevas funciones del espacio rural. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. En: <http://agora.unalmed.edu.co> Fecha de consulta: Noviembre 2011.

NORMAS Y LEYES

LEGISLACIÓN NACIONAL. Congreso De La República, Presidente de la República.

Constitución Política de Colombia de 1991.

El Decreto 2201 de 2003. “Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997”.

Decreto Nacional 1469 de 2010. “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeña”. Deroga algunos artículos del Decreto 564 de 2006.

Decreto Nacional 4066 de 2008. Del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Por el cual se modifican los artículos 1o, 9o, 10, 11, 14, 17, 18 y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones”.

Decreto Nacional 3600 de 2007. Del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones”.

Decreto 097 de 2006. “Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones”.

Decreto 2201 de 2003. “Por el cual se reglamenta el artículo 10° de la Ley 388 de 1997”.

Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

Ley 505 de 1999. “Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996”.

Ley 1152 de 1997. “por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el instituto colombiano de desarrollo rural – incoder- y se dictan otras disposiciones”.

Ley 388 de 1997. “Por la cual se modifica la Ley 9a de 1989, y la Ley 3a de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

Ley 128 de 1994. “Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”.

Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

Ley 160 de 1994. “Por la cual se crea el sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Ley 99 de 1993. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

Ley 9ª de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Política de Gestión ambiental Urbana. Bogotá, D.C. Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2008 Páginas: 52

LEGISLACIÓN DEPARTAMENTAL.

Resolución 9328 de 2007. CORANTIOQUIA. “Por la cual se establecen las normas ambientales generales y las densidades máximas en suelo suburbano, rural, de protección y de parcelaciones para vivienda campestre en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, CORANTIOQUIA”.

Acuerdo Metropolitano N° 15 de 2006 - Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial.

LEGISLACIÓN MUNICIPAL. Municipio de Medellín, Consejo de Medellín, Alcalde de Medellín.

Acuerdo 62 de 1999. “Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín”.

Acuerdo 046 de 2006. “Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 409 de 2007 Reglamentación específica. “Por el cual se expiden las Normas Específicas para las actuaciones y procesos de urbanización, parcelación y construcción en los suelos Urbano, de Expansión y Rural del Municipio de Medellín”.

Decreto 0324 de 2007. “Por medio del cual se identifica la vivienda campestre y se establecen normas urbanísticas, como disposiciones complementarias al Acuerdo 46 de 2006”.

Decreto 0819 de 2009. “Por medio del cual se adopta la Política Pública de Desarrollo Rural para Medellín”.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS:

<http://es.wikipedia.org/wiki>

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

<http://www.corantioquia.gov.co/>

<http://www.dane.gov.co>

<http://www.dnp.gov.co>

<http://www.google.com>

<http://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin>

<http://www.minambiente.gov.co/portal/default.aspx>

<http://www.pnud.org.co>

<http://www.sinab.unal.edu.co/>

<http://www.territorioysuelo.org/>