

# Análisis del régimen jurídico del suelo rural<sup>1</sup>

LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ<sup>2</sup>

## RESUMEN

Este artículo analiza el régimen jurídico del suelo rural en Colombia, haciendo algunas menciones al caso español, teniendo en cuenta la importancia de esta tipología de suelo para el ordenamiento territorial y para desarrollo económico del país. Se expone en primer lugar un panorama de la relación entre suelo rural y urbano, algunas particularidades de la ruralidad y el fenómeno del suelo rural en el marco de la disciplina urbanística, sus categorías jurídicas, las problemáticas y tensiones entre el nivel territorial y el nivel nacional en materia de ordenación de esta tipología de suelo. Luego, se realiza un análisis de caso relacionado con el suelo rural, el medio ambiente y el derecho a una vivienda digna, que permite plantear algunas alternativas jurídicas para alcanzar la eficiencia en el uso del suelo rural.

Palabras clave: Suelo rural, Ordenamiento territorial, Coordinación administrativa, Planificación pública, Entidades territoriales, Gestión administrativa.

- 1 Este artículo académico es el resultado del trabajo de investigación presentado por el autor en el curso Público y Privado en la Nueva Regulación del Urbanismo. impartida por el profesor Agustín Assis Roig, en el marco del Doctorado en Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid y ha sido calificado como sobresaliente.
- 2 Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Candidato a doctor en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España. Docente e investigador del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Correo-e: luis.guzman@uexternado.edu.co. Fecha de recepción: 20 de noviembre de 2017. Fecha de modificación: 2 de febrero de 2018. Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2018. Para citar el artículo: GUZMÁN JIMÉNEZ, LUIS FELIPE. "Análisis del régimen jurídico del suelo rural", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 95-135. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.06>.

# Analysis of the Legal Regime of the Rural Land

## ABSTRACT

This research examines, with some references to Spanish Law, the legal regime of the rural land in Colombia and the importance of this type of land for land use planning and the economic development of the country. After exploring the relationship between rural and urban land, the particularities of rurality, its legal categories and the existing tensions between local, departmental and national authorities in charge of regulating rural land, this paper studies a case involving the environment, rural land and the right to decent housing. From the results of the case study, some alternative legal approaches are proposed for a more efficient use of the Colombian rural land.

Keywords: Rural Land, Land Use Planning, Administrative Coordination, Urban and Rural Planning, Local and Departmental Entities, Public Management.

## INTRODUCCIÓN

Las ciudades hoy concentran la mayor cantidad de sus habitantes en las áreas urbanas, dejando despoblada el área rural, por lo que es una tarea central del derecho administrativo regular los procesos de planeación y ordenación del suelo, teniendo en cuenta la importancia de generar desarrollo rural en esas zonas que requieren de una intervención estatal acorde a los usos de dicho suelo, "de suerte que el progreso y la oferta de bienes y servicios genere mejores condiciones de vida para los pobladores"<sup>3</sup>, y se construya una relación de cooperación y dependencia estratégica entre el área rural y urbana.

La situación de los dos países cuyos ordenamientos jurídicos analizaremos no son las deseadas. En primer lugar, España presenta unas claras y marcadas diferencias entre suelo rural y urbano que genera problemáticas abismales: el 70% de la población nacional está concentrada en el centro del país, es decir, en la provincia de Madrid y en las costas, y el restante territorio no tiene población o son pocos sus habitantes<sup>4</sup>, lo cual hace que exista una ruralidad abandonada

3 Cfr. JAIME CORREA MEDINA, "Aproximación conceptual a una Constitución Agraria", en María del Pilar García Pachón (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. 1, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 15.

4 En 2016 se afirmó que el 50% de los municipios en España estaban en riesgo de extinción a medio o largo plazo, por lo tanto, este problema se convierte en un asunto de Estado. Sumado a ello, el mayor retroceso se presenta en el medio rural. Estos datos se pueden ver en el informe "Población y despoblación en España", documento de trabajo de la Comisión

y por ende suelos desprotegidos y en ciertos casos sin regulación expresa. En segundo lugar, Colombia, un país megadiverso que tiene cerca 1.141.748 km<sup>2</sup> de territorio, del cual gran parte tiene vocación rural, el 74% la población está asentada en zonas urbanas, lo cual se ha generado por las migraciones masivas del campo a las ciudades debido a diversos fenómenos como son la violencia, las políticas de empleo y la falta de productividad y cohesión de las ciudades con el campo<sup>5</sup> (una cifra todavía más preocupante en escenarios de paz o posconflicto, ya que el 88% de los municipios donde la incidencia del conflicto es alta, son clasificados como rurales y rurales dispersos)<sup>6</sup>.

El objetivo del presente artículo es hacer un análisis jurídico, con la ayuda del derecho español, a la eficiencia de la ordenación del suelo rural como instrumento para garantizar el desarrollo de las zonas rurales<sup>7</sup>, todo ello en el marco de la legislación agraria, ambiental y urbanística en Colombia. Nos detendremos en cuestiones asociadas a las dificultades competenciales del ordenamiento territorial en Colombia (reservada a los municipios) y la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas e injerencias legislativas a la autonomía territorial, que se vienen implementando recientemente en el escenario de la reforma rural integral (específicamente con tres figuras: el plan de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural, los planes nacionales rurales y los proyectos de desarrollo con enfoque territorial).

Para ello, seguiremos una estructura inductiva. En primer lugar, presentaremos un análisis de la realidad del fenómeno rural en Colombia y España, la cual nos permite evidenciar la importancia de una ordenación eficiente del territorio rural para una ciudad y, en segundo lugar, se expondrá la relación entre el campo y la ciudad, teniendo en cuenta su interdependencia y necesidad de cooperación de las áreas rurales y urbanas. En tercer lugar, se presentará un análisis sucinto del uso del suelo rural bajo la óptica del fenómeno de la ruralidad; es decir, haremos un análisis crítico de los instrumentos de gestión territorial rural. En cuarto lugar, se analizará el régimen jurídico del suelo rural en el derecho urbanístico colombiano, haciendo algunas referencias al derecho español, a través de la regulación, las distintas categorías de ordenación, el componente rural de los planes de urbanismo y las distintas categorías de protección del suelo rural. Por último, se hará un análisis de caso en el que se

de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias, publicado en enero de 2017.

5 Para profundizar sobre la situación de Colombia, véase DARÍO FAJARDO MONTAÑA, *Las guerras de la agricultura colombiana (1980-2010)*. Bogotá: ILSA, 2014.

6 Documento Conpes 3850 de 2015.

7 El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo es determinante, en este caso será *ex post* o retrospectiva. Véase MARCOS VAQUER CABALLERÍA, "El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 186, 2011, pp. 91-135.

examinan los posibles conflictos del suelo rural (medio ambiente y territorio, vivienda y territorio, agricultura y territorio).

Se intenta aportar insumos a la discusión académica del suelo rural y su relación con la ciudad, teniendo en cuenta la fractura rural o la marginación que ha generado que los habitantes del suelo rural migren masivamente a las ciudades y que hoy las primeras zonas estén despobladas. Esta fractura del modelo de desarrollo territorial debe ser resultado de forma integral por el Estado para armonizar las zonas rurales y urbanas a través de una estrategia de cooperación que genere espacios de desarrollo rural. Para esto, se plantean algunas reflexiones a modo de conclusiones con el fin de alcanzar una mayor eficacia en el modelo de ordenamiento rural del país, y en el marco de nuevas figuras que propicien la concertación y coordinación entre la nación y los entes territoriales.

## 1. EL SUELO RURAL COMO OBJETO DE ESTUDIO JURÍDICO

El derecho urbanístico siempre suele plantear una división binaria en el suelo de una ciudad: urbano y rural (de forma general), como si estos fueran espacios excluyentes que no permiten su conexión e interacción jurídica. Esta situación parece que no es una novedad de la posmodernidad, sino una realidad que se mantiene a lo largo de la historia de la humanidad<sup>8</sup>. Sumado a esto, el "modelo de ordenamiento territorial en Colombia ha sido una cuestión problemática desde las primeras constituciones de la República<sup>9</sup>, [...] y objeto de intensas luchas sociales, que incluso han desencadenado en guerras civiles"<sup>10</sup>, es decir, el territorio representa un modelo de Estado y, por ende, genera un escenario de choque de competencias (urbanísticas, ambientales y mineras<sup>11</sup>) y un aumento de los conflictos socioambientales e institucionales (nación y entidades

8 La preocupación de la Unión Europea sobre los tópicos "territorio y ciudad" ha generado la discusión y adopción de documentos relevantes para articular y dar cohesión a las ciudades (*soft law*), dentro de ello se destacan: Europa 2000, Europa 2000 Plus y Estrategia Territorial Europa 1999. En el marco de las Naciones Unidas también esta problemática ha estado presente, y se destacan los esfuerzos en la adopción de documentos como Hábitat, en sus tres versiones, 1976 (Vancouver), 1996 (Estambul) y 2016 (Quito).

9 El país ha tenido seis constituciones que han adoptado la forma de Estado unitario (1821, 1830, 1832, 1843, 1886 y 1991) y dos federales (1858 y 1863).

10 Cfr. ANDRÉE VIANA GARCÉS, "Mapa de un sistema territorial inacabado. El caso colombiano", en Miguel Revenga Sánchez y Emilio Pajares Montolío (eds.), *Organización territorial en España y Latinoamérica. Perspectivas constitucionales y comparación de sistemas* (pp. 443-471), Valencia: Tirant lo Blanc, 2010.

11 Para un buen análisis sobre minería, medio ambiente y ordenación del territorio, véase JAVIER JUNCEDA MORENO, *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Madrid: Civitas - Gobierno del Principado de Asturias, 2001.

territoriales<sup>12</sup>). Dentro de estos se destacan algunos "binomios de conflicto" como los que ocurren entre agricultura y territorio, que ha dado lugar a una separación entre las políticas públicas en ambos sectores y, consecuentemente, a una separación también entre el derecho agrario y el derecho urbanístico<sup>13</sup> (dominado este último por la prevalente preocupación de mantener separados a los terrenos edificados de los no edificados, sin ulteriores consideraciones sobre la situación socioeconómica en los terrenos declarados como no edificables<sup>14</sup>). Otro de estos conflictos es el existente entre el medio ambiente y el territorio, que lleva a que las autoridades ambientales impidan la ordenación del suelo rural en determinadas zonas por el valor ecológico que estas representan y, en algunos casos, terminan convirtiéndose en escenarios para la minera ilegal por la falta de coordinación entre las entidades territoriales y las autoridades ambientales de carácter regional. También resultan problemáticos los fenómenos de escasez de vivienda y suelo rural<sup>15</sup>.

Estos conflictos por el territorio rural evidencian que dicha visión binaria y simple requiere de una revisión jurídica en términos del principio de eficiencia, como consecuencia de los profundos cambios económicos, ambientales, políticos y sociales que se vienen generando en la dinámica de las ciudades<sup>16</sup>. Por todo lo anterior, el suelo rural se convierte en objeto de estudio del derecho urbanístico, necesario para alcanzar el desarrollo rural del campo. Todo ello, en el marco de la autonomía de las entidades territoriales para ordenar el suelo y el diseño de mecanismos de coordinación y concertación con el nivel central representado por la nación<sup>17</sup>. Se insiste en la revalorización que hoy ha

12 Este choque de posiciones "es una foto fija muy significativa en la historia del sistema de ordenamiento territorial colombiano". Cfr. ANDRÉE VIANA GARCÉS, *op. cit.*, p. 466.

13 Sobre el significado de la función pública de ordenación del territorio, véase FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, *Estudios jurídicos sobre la ordenación del territorio*, Pamplona: Aranzadi, 1995; ANDRÉS PÉREZ ANDRÉS, *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, Madrid: Marcial Pons, 1998; LUIS REBOLLO MARTÍN, "Ordenación del territorio y urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual", en Tomás Cano Campos (ed.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* (pp. 45-78), Madrid: Iustel, 2005.

14 Cfr. MARTÍN BASSOLS COMA, "Ordenación del territorio y desarrollo rural", *Cuaderno de Desarrollo Local*, n.º 10, 2006, pp. 10-21.

15 Sobre esto profundizaremos más adelante, a propósito de una connotada sentencia de la Corte Constitucional donde se evidencia la falta de conocimiento técnico del tema.

16 Cfr. JULI SOLÉ PONCE, "Algunas reflexiones sobre las relaciones entre derecho público, urbanismo, ordenación del territorio y desarrollo rural", *Cuaderno de Derecho Local*, n.º 10, 2006, pp. 1-3.

17 Los mecanismos de coordinación vienen siendo abordados por la doctrina jurídica, especialmente en España han dedicado un importante esfuerzo por plantear soluciones a las tensiones entre estos dos niveles. "La coordinación interadministrativa, en términos generales, ha sido objeto de estudio por la doctrina española con gran interés principalmente con posterioridad a la Constitución de 1978, debido a la incorporación de unas determinadas competencias de coordinación general al estado en el art. 149. 1 C.E." Cfr. JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ, *La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la*

surgido con relación al territorio rural y con sus recursos sociales, organizativos, económicos y ambientales, situación que exige una ordenación del territorio eficiente, procurando una integración real y efectiva entre el desarrollo rural y la ordenación del territorio a corto y mediano plazo.

## 2. CAMPO Y CIUDAD: ¿RELACIÓN PROBLEMÁTICA?

Para presentar la relación de la ciudad y el campo (urbano y lo rural, urbanizable y no urbanizable) resulta necesario presentar algunas acepciones de ciudad, pues toda la regulación jurídica en materia de ordenación del suelo rural parte del concepto de ciudad. Esta es una realidad que desde que la sociedad industrial se definió como un proceso civilizatorio<sup>18</sup>, uno de cuyos elementos fundamentales fue la urbanización. Lo rural nunca se ha definido, quedando como residuo de lo que aún no es urbano<sup>19</sup>, lo cual ha sido un obstáculo conceptual, pues el concepto de lo urbano "es ante todo específico y concreto, aunque vinculado uno y otro concepto en aras de la integración sistemática de la ciudad y lo rural y de estos con el contexto general del territorio"<sup>20</sup>.

Las acepciones de ciudad son múltiples y cada una con enfoques propios. En primer lugar, de índole conceptual, encontramos la planteada por Wirth: "la ciudad es un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente diferentes. En ella se produce mecánica y espontáneamente heterogeneidad, división del trabajo y un modo de vida diferente, opuesto al que se da en las comunidades rurales pequeñas"<sup>21</sup>. En segundo lugar, una visión cuantitativa o aritmética, es decir bajo un criterio numérico se define una ciudad. Este barómetro es defendido por algunos autores, quienes afirman que va a depender de los umbrales tomados por los servicios estadísticos

*autonomía local*, Tesis doctoral de la Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho, 2017. Disponible en línea [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/118250/1/JCCM\\_TESIS.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/118250/1/JCCM_TESIS.pdf) [consultado el 10 de noviembre de 2017].

18 Hace algo más de un siglo se inició la reflexión sociológica sobre las consecuencias de la Revolución Industrial, con su acumulación de masas de población en las ciudades (lo que vulgarmente se asimila al proceso de urbanización), la dicotomía se viene planteando en términos de polarización y luego de oposición. Cfr. ARTEMIO BAIGORRI, "De lo rural a lo urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre sociología rural y sociología urbana en el marco del actual proceso de urbanización global", en *La sociología rural en un contexto de incertidumbre*, v Congreso Español de Sociología, Granada, 1995, pp. 1-14.

19 *Ibíd.*

20 Cfr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO, "Carácter colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado social y democrático de derecho. La ruptura del individualismo clásico en el procedimiento y la decisión administrativos de licencia urbanística", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 2, 2009, pp. 5.

21 Cfr. ROSARIO BOTTINO BERNARDI, "La ciudad y la urbanización", *Estudios Históricos CDHRP*, n.º 2, 2009, pp. 1-14.

de cada país. Japón considera, por ejemplo, que a partir de 20.000 habitantes se puede hablar de una ciudad; en Rusia la cifra es de 12.000 habitantes; en España y Grecia a partir de 10.000 habitantes; Turkmenistán, India y Ghana fijan el umbral en 5000 habitantes; Estados Unidos y China en 2500 habitantes; Australia, Venezuela y Canadá en 1000 habitantes; Dinamarca, Suecia y Finlandia en 200 habitantes y Uruguay en 2500 habitantes<sup>22</sup>. Con relación a esta visión de ciudad, la ONU-Hábitat presentó en 2011 algunas cifras, que indican que más de la mitad de la población del planeta es urbana, siendo continuo el flujo de personas desde el medio rural a la ciudad en los países en vía de desarrollo<sup>23</sup>. En tercer lugar, encontramos una visión de ciudad más moderna<sup>24</sup>, como la que plantea Park Erza, máximo representante de la Escuela de Chicago, concepción que marcó rumbos en sociología urbana: "la ciudad es un orden ecológico, natural y moral"<sup>25</sup>. De estas tres posturas, se extrae que el componente rural no se aborda con rigor científico, omitiéndose la relación de la ciudad y campo (urbano y rural), lo cual es errado, pues estos son sistemas dependientes en su dinámica, ordenación, actores y políticas públicas, ya que hacen parte del territorio y tienen en común su soporte: el suelo.

En esta tensión campo-ciudad no pueden olvidarse dos dimensiones: por un lado, la basal dimensión económica, destacada por Lefebvre, pues la urbanización tiene que ver con la producción, apropiación, movilización y absorción de excedentes generados por el sistema económico<sup>26</sup>. Y, por otro lado, la dimensión ecológica, pues la revolución urbana inicia el desequilibrio ecológico. Cuanto mayor es el nivel de urbanización, más decisiva aparece la independencia respecto de las limitaciones naturales; cuanto mayor es el desarrollo de la ciudad como entidad independiente, más irreversibles resultan las consecuencias en el territorio<sup>27</sup>.

Hoy, el urbanismo tiene el gran reto de hacer mejoras en aras de garantizar eficiencia de los planes de ordenamiento territorial bajo el diseño de instancias de coordinación entre las distintas autoridades que intervienen en los dos

22 Ibid.

23 Sobre el fenómeno de la evolución del fenómeno urbano en el siglo XX, véase PETER HALL, *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996; LUCIANO PAREJO ALFONSO, *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*, Valencia: Tirant lo Blanc - Instituto Pascual Madoz, 2013.

24 La ciudad en *La política* de Aristóteles de Estagira (348-322 a.C.) es referida como una agrupación, es una colectividad que debe estar situada en un lugar, sitio en que viven sus componentes o ciudadanos, que naturalmente disfrutan en común. En concordancia con lo anterior, este filósofo griego afirmó que "el hombre es animal sociable por naturaleza", por lo que la ciudad es creación de la naturaleza. Cfr. ALLAN BREWER-CARÍAS, *La ciudad ordenada*, Madrid: Instituto Pascual Madoz - Universidad Carlos III de Madrid, 1997, p.85.

25 Cfr. ROBERT PARK ERZA, *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, Barcelona: Ediciones Serbal, 1999.

26 Cfr. HENRI LEFEBVRE, *La revolución urbana*, Madrid: Alianza Editorial, 1972.

27 Cfr. LUCIANO PAREJO ALFONSO, *La construcción del...*, op. cit., p. 140.

niveles, nacional y territorial, y lograr incorporar el componente rural en la planificación y desarrollo de las ciudades<sup>28</sup>.

Se deberá observar el territorio desde otra perspectiva y construir un modelo de desarrollo territorial que integre las zonas rurales y urbanas a través de una estrategia de cooperación<sup>29</sup>. Para ello, se pueden observar experiencias exitosas en otros países, como es el caso de Gran Bretaña con la Town and Country Planning Act (1932) que contempla modelos conjuntos para ciudad y campo, la ley francesa *relative au développement des territoires ruraux* (Ley 2005 del 23 de febrero de 2005), que pretende reducción de la *fracture rurale* y la búsqueda de nuevas formas de desarrollo rural<sup>30</sup>.

- 28 Es claro que la ordenación del territorio proporciona un marco adecuado para dar soluciones a conflictos generales que surgen entre las distintas funciones públicas. Afirmo López Ramón que estos procesos requieren elaboraciones técnicas altamente interdisciplinarias y proceso de tomas de decisiones con participación de los sectores administrativos, actores sociales y poderes territoriales implicados. Cfr. FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, "Teoría de la catástrofe y emigrantes ecológicos", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 30, 2015, pp. 27-57.
- 29 Son muchos los retos que tiene que asumir el derecho urbanístico para generar un desarrollo territorial sostenible, cohesionado e integrado en zonas rurales y urbanas; este es tan solo uno de los grandes dilemas. Otro dilema muy importante para esta rama del derecho es la movilidad sostenible, donde solo a través de una auténtica política urbana que sea capaz de incrustar realmente la movilidad en la regulación del transporte y en la planificación urbanística de la ciudad se estará avanzando en dar soluciones a estas problemáticas. Cfr. ANTONIO FORTES MARTÍN, "Madrid y el dilema (urbano) de la movilidad sostenible en clave jurídica", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2016, pp. 45-91. Sobre el particular, véase ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO, "El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario. Su incidencia sobre el medio ambiente urbano", *Revista de Administración Pública*, 1977, pp. 327-380; CARMEN AGUIÉS MENDIZÁBAL, "El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible", *Revista Vasca de la Administración Pública*, 2009, pp. 17-52; MANUEL HERCE, *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*, Barcelona: Reverte, 2009; ANTONIO FORTES MARTÍN, "La movilidad urbana sostenible, en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2015, pp. 169-220. En el caso de la ordenación rural, uno de los retos que tiene el derecho urbanístico en temas de movilidad es generar vías de comunicación entre el área urbana y rural para crear oportunidades de desarrollo a estas zonas; es decir, hacer obras de infraestructura que permita la anhelada cohesión territorial. Hoy, en España, están las vías pecuarias las cuales eran destinadas para la conducción por parte de pastores y ganaderos para llevar el ganado caprino, ovino y bovino a los mejores pastos, aprovechando la bonanza del clima, a los puertos o zonas de pastos de alta montaña en verano o a zonas más llanas y de clima más templado en inviernos extremos; es decir del sur al norte. Hoy la conservación de estas vías tiene dos ventajas, por un lado, la conservación de un elemento cultural y, por otro, funciones ecológicas muchas de estas vías se deben transformar en oportunidades para el turismo como son en rutas de senderismo, excursión; se afirma que el 1% del suelo nacional es pecuario. Estas son vías rústicas que podrían dar una solución a problemas que tienen las ciudades.
- 30 En España se anunció para la legislatura 2004-2008 un proyecto de ley orientado al desarrollo rural y la agricultura en el que se incluían aspectos determinantes para generar la cohesión necesaria entre el campo y la ciudad, tales como el acceso de las mujeres y los

### 3. LA RURALIDAD Y USO DEL SUELO

Además de la relación problemática entre ciudad y campo, existe aquella entre la ruralidad y el uso del suelo, asunto que aumenta los conflictos jurídicos, derechos e intereses legítimos en tensión. La ruralidad es un fenómeno complejo dentro de la dinámica social que siempre ha estado asociada a problemas de pobreza, marginación, políticas de intervención contrapuestas y deterioro del tejido social; lo cual se ha traducido en factores de expulsión de la población hacia los centros urbanos, denotando un "Estado fallido" en materia rural.

Esta descripción de la ruralidad es una constante en América Latina, donde existen grandes extensiones de tierras fértiles para explotar y construir modelos de desarrollo rural y, en paralelo, situaciones de vulnerabilidad manifiesta y ausencia de presencia institucional para construir sociedad y desarrollo<sup>31</sup>, lo cual hace complejo el fenómeno social objeto de estudio, y de intervención por parte de la ciencia jurídica. Para el caso de Colombia, el país tiene una vocación agrícola determinante y con extensiones de tierra aptas para dichas labores. Sin embargo, el alto número de importaciones de productos agrícolas, la significativa reducción de las áreas cultivadas después de la política de apertura económica de los años noventa, la baja productividad y la escasa competitividad del campo en Colombia<sup>32</sup> son algunos de los principales problemas que aquejan a este sector en nuestro país<sup>33</sup>.

Aunado a lo anterior, la intervención del Estado en la economía y específicamente en el campo han generado grandes problemas a lo largo de la historia<sup>34</sup>.

jóvenes al mundo rural, la acción concertada, organización y potencialización del sistema asociacionista, régimen de obras comunes, creación del consejo de desarrollo rural. *Cfr.* MARTÍN BASSOLS COMA, *op. cit.*, pp. 18-21.

31 La ruralidad en América Latina y específicamente en Colombia se asocia a población abocada exclusivamente a la actividad agropecuaria, homogeneidad de las estructuras sociales, territorios con baja densidad poblacional, poblamiento disperso y aislado con bajas condiciones de bienestar y de accesibilidad a servicios e infraestructuras y un alto nivel de analfabetismo.

32 En Colombia, el panorama del área rural es complejo, según el Censo Nacional Agropecuario (2016) hay 2,7 millones de productores en el campo, y de ellos 725.000 son productores residentes, lo que equivale a un 26,7% del total, de ellos 461.000 son hombres y 264.000 son mujeres.

33 *Cfr.* DARÍO FAJARDO MONTAÑA, *op. cit.*, p. 65.

34 En el caso de Colombia, el campo y por ende su ordenación ocupan una gran preocupación por parte de las tres ramas del poder público; la Corte Constitucional, en varias de sus sentencias, una de ellas la C-644 de 2012, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Y afirma la Corte Constitucional que la expresión "campo" se debe entender como "realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los

En efecto, la ruralidad y la falta de ordenación del territorio de forma íntegra y cohesionada han afectado a las personas que residen allí, dentro de los que se destacan comunidades sin tierras, comunidades negras, grupos étnicos, industriales del campo colombiano y campesinos. Se trata de una diversidad de actores que imponen la necesidad de vincular la institucionalidad local y regional. Afirman Santaella Quintero y Guzmán Jiménez que en el caso colombiano resulta determinante priorizar en la agenda nacional la generación de procesos productivos con serias oportunidades para que la agricultura industrial logre espacios de seguridad alimentaria y, por consiguiente, se luche contra el hambre. Esta es la preocupación más grande durante toda la historia de la humanidad,

pues luego de 100 siglos de agricultura ha logrado hasta ahora, alimentar 800 millones de personas<sup>35</sup>, recordar la frase Henry Kissinger: "controla el petróleo y controlarás las naciones, controla los alimentos y controlarás las personas"; el mapa del hambre en el mundo es lamentable, salvo algunos casos de éxito como son México, Brasil y Bolivia<sup>36</sup>.

Es importante indicar que existe un aspecto central en el uso del suelo rural en Colombia, toda vez que estos son diversos. Frente a esta realidad social el derecho urbanístico debe desplegar su objeto de estudio para hacer un planeamiento rural, pues no hay actividad que no requiera uso del territorio, que se trata, además, de un recurso limitado. Por consiguiente, todas las políticas requieren pensar y gestionar el territorio, y sobre todo, en el componente rural donde existen múltiples usos, que dificultan los consensos en torno a los usos permitidos y a las categorías dadas a cada territorio. El cuadro 1 ilustra los

valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados".

35 Cfr. HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO y LUIS FELIPE, GUZMÁN JIMÉNEZ, "Las Zidres: aspectos generales y problemáticos", en María del Pilar García Pachón (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. 1 (pp. 255-298), Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.

36 La agricultura familiar y la agroindustria juegan un rol clave en la ordenación del territorio rural para que este sea un instrumento para generar el desarrollo rural. La tarea central es consolidar un territorio que integre funcional, ambiental, económica, social, política y culturalmente, el área urbana y rural requiere una visión sistémica estructural para pensarlas como conjunto en la generación de políticas públicas que deben ser ejecutadas para promover el desarrollo, es por ello que los procesos deberán ajustarse a criterios de sostenibilidad, en sintonía con los acuerdos ambientales, expresados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNUCLD). Para una propuesta para articular la visión del territorio desde el punto de vista holístico, véase Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Ordenamiento territorial rural. Conceptos, métodos y experiencias*, 2014. Disponible en línea <http://www.fao.org/3/a-i4195s.pdf> [consultado el 18 de mayo de 2017].

diferentes usos que tiene el suelo rural en Colombia, en muchos casos usos del suelo determinados por los grupos al margen de la ley, por ello los acuerdos de paz (específicamente el punto uno referente a la reforma rural integral).

CUADRO 1. USO DEL SUELO RURAL EN COLOMBIA

Usos	CATEGORÍAS
Uso agrícola	Cultivos transitorios intensivos Cultivos transitorios semi intensivos
Uso ganadero	Pastoreo intensivo Pastoreo semi intensivo
Uso forestal	Forestal productor Forestal protector
Uso agroforestal	Agro silvícola Silvopastoril Agrosilvopastoril
Uso pecuario y especies menores	
Uso pesquero y acuícola	
Uso para la conservación y recuperación	Humedales Zonas urbanas

Fuente: Elaborado por el autor.

En comparación con el caso español, y contrario a lo sucedido en Colombia, la ruralidad tuvo un giro fuerte gracias a un cambio de enfoque que se basó en la idea de la "multifuncionalidad de la agricultura", la cual fue proclamada en 1997 por el Consejo de Ministros de Agricultura y por el Consejo Europeo de Luxemburgo. Esta propuesta constituye el fundamento de la reforma de la Política Agraria Común contenida en la Agenda 2000, y en donde se afirma que el campo tiene tres funciones: "la producción de materias primas y alimentos en condiciones de competitividad, la conservación del medio ambiente y del paisaje rural y la contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado"<sup>37</sup>. Esto ha sido un logro para la integración económica de los países miembros de la Unión Europea, toda vez que desde la institucionalidad regional se han realizado grandes acciones y señalado directrices en materia agraria. Es posible destacar la Conferencia Europea de Salzburgo, celebrada en 2003 (que reitera el compromiso comunitario de garantizar la sostenibilidad económica, medioambiental y social de desarrollo de todas las zonas rurales de la Unión Europea) y el Reglamento CE 1698/2005 del Consejo (por el cual se aprueba la ayuda rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, el cual es un instrumento económico importante para los países). De ahí que sea importante entrar a estudiar el régimen jurídico del suelo rural en los derechos colombiano y español.

37 Cfr. MARTÍN BASSOLS COMA, *op. cit.*, pp. 19-20.

#### 4. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO RURAL EN EL DERECHO COLOMBIANO Y ESPAÑOL

Antes de describir el régimen jurídico del suelo rural en los derechos de Colombia y España, es necesario determinar en qué consiste al fenómeno jurídico bajo el término "ordenar el territorio". Este proceso implica "concretar un modelo de intervención para delimitar, organizar y dividir el territorio, ya sea con fines propios de la racionalidad administrativa, política, económica, militar, religiosa, judicial, ambiental, humana, etc."<sup>38</sup>. Para la organización y gestión del Estado, el ordenamiento territorial es un proceso planificador por excelencia, por ello se ubica dentro de la racionalidad político-administrativa y casi siempre ha sido establecido de arriba hacia abajo<sup>39</sup>. La noción de ordenamiento territorial surge en Francia, durante los años cuarenta, como una alternativa para solucionar problemas relacionados con la distribución y utilización de la tierra, algo similar ocurre en Alemania, donde el ordenamiento y desarrollo de los distintos territorios del país tuvo en cuenta la interdependencia de intereses entre las finalidades productivas y la prestación de servicios para satisfacer las necesidades de la población, proteger los recursos y el medio ambiente<sup>40</sup>. Por ende, es claro que la tarea de ordenar el territorio surge como una consecuencia de la industrialización, pero esa necesidad se ve especialmente en Europa debido a las guerras y a la urgencia de reconstruir, surgiendo políticas locales de ordenación del territorio. Hoy se identifican tres modelos clásicos de ordenación: el francés, el inglés y el alemán<sup>41</sup>.

El modelo de ordenamiento territorial en Colombia actual es "complejo, inacabado, no tan novedoso como se pretendía e ineficiente para un país diverso cultural, ecológica y étnicamente, es el fruto de la historia política de este asunto"<sup>42</sup>, es decir, en la práctica existen unas entidades territoriales previstas en la Constitución con un nivel de autonomía en el manejo de sus asuntos (dentro del cual está la ordenación del suelo), competencias que ejercen en un "Estado unitario, fuertemente centralizado y –más que descentralizado– desconcentrado administrativamente"<sup>43</sup> dicho en otras palabras "Estado simple unitario impuro"<sup>44</sup>.

38 WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ, "Ordenamiento territorial: problema bicentenario", *Revista Diálogos de Saberes*, julio-diciembre de 2010, pp. 77-91.

39 Cfr. *ibíd.*

40 Cfr. JAIRO IBARRA LOZANO, "Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia", *Revista Justicia Juris*, vol. 7, 2007, pp. 37-45.

41 Véase MARTA LORA-TAMAYO VALLIVÉ, *La europeización del territorio*, Madrid: Dykinson, 2013; OMAR BOUAZZA ARIÑO, *La planificación territorial en Gran Bretaña*, Pamplona: Thomson Reuters, 2009.

42 Cfr. ANDRÉE VIANA GARCÉS, *op. cit.*, p. 444.

43 *Ibíd.*

44 Cfr. LILIANA ESTUPIÑAN ACHURY, "El nivel intermedio de gobierno en Colombia: crisis y vigencia de los departamentos", en José Luis García Ruíz (dir.), *¿Hacia dónde debe orientarse el*

La *ordenación territorial* es el proceso de planificación del uso del suelo urbano y rural que busca la mejora de la calidad de vida de las personas y los aspectos decisivos para la comunidad<sup>45</sup> (protección de recursos naturales, defensa del patrimonio público, prevención y atención de desastres, aprovechamiento del espacio público, acceso a servicios públicos e infraestructura urbana y rural, derecho a una vivienda digna), por lo tanto, se ha diseñado una regulación exhaustiva del suelo rural enmarcada dentro de las competencias constitucionales de la autonomía de las entidades territoriales en tres asuntos centrales: el componente rural de los planes de ordenamiento, las categorías de ordenación y el plan de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural, los cuales examinaremos a continuación junto con sus implicaciones.

#### 4.1. REGULACIÓN

En el derecho urbanístico colombiano, el área rural ocupa un lugar central en la regulación y campo de actuación de esta rama, en donde es definida esta tipología de suelo como: "los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas"<sup>46</sup>. Por disposición constitucional, los municipios son la entidad político-administrativa del Estado que les corresponde ordenar el desarrollo de su territorio (artículos 311 y 313 de Constitución<sup>47</sup>), y a su vez dos disposiciones legales desarrollan esta

*modelo territorial en Colombia?*, Bogotá: Universidad Libre de Colombia - Junta de Andalucía, 2007.

45 Esta es una materia propia y recurrente en los sistemas jurídicos de corte romano-germánico como sistemas jurídicos del *common law*, por la infinidad de problemas jurídicos y los bienes y derechos jurídicos en tensión. Por ello también es importante analizar la exposición del derecho de la ordenación territorial y urbanística en los Estados Unidos, en términos análogos a los de los sistemas continentales europeos, que ofrece numerosas dificultades, pero al mismo tiempo presentan soluciones, técnicas y figuras relevantes. Dentro de ellas se destaca la técnica de la zonificación, la planificación y las figuras de gestión urbanística. Véase LUCIANO PAREJO ALFONSO, "La ordenación territorial y urbanística en los EE.UU.", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 291, 2014, pp. 13-60.

46 En el caso del derecho español se ha determinado que el urbanismo se basa en la regulación de la propiedad, el plan va a definir la propiedad desde el punto de vista urbanístico y cómo se define en relación a tres parámetros: edificabilidad, uso y categorización (o tipología). La edificabilidad es la cantidad de mobiliario que se puede construir por cada metro cuadrado de suelo, lo que se prevé en este es la carga que tendrán las infraestructuras; el uso, si es público, privado o mixto; y la categorización serán las condiciones de la vivienda, que define el producto inmobiliario que queda en el plan. En conclusión, el plan tiene que definir estas tres características para garantizar su operatividad, donde el suelo rústico o área rural ocupa también un lugar central pero no como debería serlo.

47 Para profundizar sobre la estructura territorial en Colombia, véase PAULA ROBLEDO SILVA, *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010; LIBARDO RODRÍGUEZ, *Estructura del poder público en Colombia*, Bogotá: Editorial Temis, 2015.

competencia de origen constitucional. De un lado, el artículo 3 de la Ley 136 de 1994 (el cual ha sido modificado por la Ley 1551 de 2012) que dispone, en el numeral 9, "formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural" y, por otro lado, el artículo 7 de la Ley 388 de 1997, que ratifica la obligación de formular y adoptar los instrumentos técnicos de ordenación de su territorio<sup>48</sup>, es decir, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en el que deben reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales; esta es la primera mención que se hace al suelo rural<sup>49</sup>.

Luego, la Ley General de Ordenación Territorial colombiana (nos referimos a la Ley 388 de 1998<sup>[50]</sup>) establece en el artículo 11 que el POT tendrá tres componentes: a) un componente general, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; b) un componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; y c) un componente rural, el cual está 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<sup>51</sup>.

48 Existen antecedentes importantes a esta ley, en los que se evidencia la prescripción legal de establecer planes para orientar el desarrollo urbano y rural de las ciudades. Mencionando algunos de ellos: Ley 88 de 1947, regulación que se dirigía solo a algunos municipios, los cuales eran determinados por el tamaño de su presupuesto, o la Ley 61 de 1978, que hacía referencia a municipios con una población superior a los 20.000 habitantes. Cfr. HECTOR SANTAELLA QUINTERO, "Urbanismo y minería: tensiones y conflictos sobre los usos del suelo en el territorio municipal", *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 2014, pp. 89-114.

49 La Ley 388 de 1997 ha contemplado tres tipos de planes de ordenamiento territorial, partiendo de las diferencias notables entre los 1122 municipios que se encuentran en el territorio nacional. Por ello establece Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para aquellos municipios con más de 100.000 habitantes, Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes y Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT) para municipios con menos de 30.000 habitantes.

50 Una cuestión central que no abordaremos porque hemos concentrado el análisis en la problemática jurídica planteada, es el asunto del concepto de ruralidad que incorpora la Ley 388 de 1997 y que conceptos o de bates alternativos sería necesario considerar para eventuales reformas de esta ley. Véase LUIS CARLOS AGUDELO PATIÑO, *La ruralidad en el ordenamiento territorial en Colombia*, Ponencia presentada al Congreso de ACIUR, celebrado en Bogotá, en noviembre 29, 30 y diciembre 1 de 2006. Disponible en línea <http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/TERRITORIAL/LA-RURALIDAD-EN-EL-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL-EN-COLOMBIA.pdf> [consultado el 10 de noviembre de 2017].

51 El legislador colombiano previó vigencias diferenciadas para estos tres componentes: para el componente general buscó darle un largo plazo, por ello tiene una vigencia de tres periodos

Ahora bien, dentro del ejercicio de planeación el legislador colombiano determinó un aspecto central: la fijación de los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural, y su articulación con los respectivos sistemas regionales. Esto resulta un aspecto central del ejercicio de ordenación del territorio, pues las ciudades, como anticipábamos, siempre han estado divididas tajantemente entre urbano y rural, pero esta previsión legal rompe ese paradigma y establece elementos para darle cohesión y andamiaje a la construcción urbanística del medio rural<sup>52</sup>, pero que en la práctica no se materialicen por falta de financiamiento.

Veamos la ordenación del medio rural en el derecho español, establecida en el Real Decreto Legislativo 7/2015 del 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. En el artículo 21 se establece que el suelo rural será:

a) el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística. b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

constitucionales, es decir doce años, al componente urbano y rural les dio una vigencia de dos periodos constitucionales, es decir ocho años, y el programa de ejecución de corto plazo un periodo constitucional, cuatro años. A diferencia de España, donde los planes de urbanismo tienen una vigencia temporal de doce años sin distinción alguna, lo cual no impide una revisión parcial al mismo, pues es claro que el territorio y específicamente las ciudades son un crisol de culturas, donde se debe buscar una articulación entre la visión ecologista y la visión industrialista; es decir, una construcción y ordenación pluralista pues un plan que no contempla las necesidades del sector privado es un plan llamado al fracaso, es necesario concertar con todos los actores relevantes y realizar evaluaciones periódicas del mismo.

52 En Colombia, los sistemas de comunicación terrestre del área urbana con la rural son las carreteras que pertenecen a la red terciaria. Estas vías son propias para comunicar áreas rurales entre sí o área rural con área urbana, en su gran mayoría son sin pavimento y su construcción y mantenimiento está a cargo de los municipios; en esto se ha avanzado muy poco en Colombia y es considerada como una de las consecuencias de la crisis del campo, la falta de infraestructura que permita la movilidad y circulación de bienes y prestación de servicios.

De acuerdo con esta norma, en España se entiende que las diversas acepciones presentes en leyes sobre materia urbanística, reglamentos estatales y autonómicos plasman la definición desde el punto de vista urbanístico, y no es tratado como un elemento del entorno natural que nos rodea y del que la población se sirve para su disfrute y existencia<sup>53</sup>. La Ley del Suelo lo define precisamente como: "el preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización"; es decir, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable. Este último tiene varias categorías, núcleos rurales, suelo no urbanizable de protección agraria, minera, ambiental, extractivo, entre otras<sup>54</sup>. Ahora bien, en el reglamento de valoraciones se plasma una visión un poco más ajustada a la realidad del suelo rural o rústico, cuando se expone que la explotación en suelo rural es la unidad económica de producción que desarrolla el conjunto de actividades, usos y utilidades en una parcela o finca de suelo rural<sup>55</sup>.

La legislación autonómica de Castilla y León define el suelo rústico como aquel que no se clasifique como suelo urbano o urbanizable, y al menos los que deban preservarse de la urbanización por estar sometidos a algún régimen especial de protección, los terrenos que presenten manifiestos valores naturales, culturales y productivos o los terrenos amenazados por riesgos naturales<sup>56</sup>. Como objetivo del planteamiento urbanístico general o especial

53 Cfr. JOSÉ FERRANDO CORELL y ADELA FERRANDO ORTIZ, "Un análisis de los fundamentos del valor y de la valorización urbanística del suelo en situación básica rural". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2014, pp. 53-94.

54 El trámite del Plan de Ordenamiento Territorial en España y Colombia tiene algunas particularidades precisas de analizar. En ambos países, la primera fase de elaboración consiste en la redacción del documento, es técnica, interna y detallada; y la segunda fase es la socialización del documento. Esta es sin duda una de las mayores falencias que existe en el proceso de ordenación del territorio, pues no hay un compromiso de los interesados para participar y brindar el acompañamiento para que sea real y efectivo en los derechos y bienes jurídicos en tensión. En el caso español se adopta la ordenanza y se somete a información pública para conocimiento de los ciudadanos y para que la administración pública ejerza un control preventivo. En la tercera fase, en el caso del derecho colombiano le compete estudiar el POT a los concejos de cada municipio y la iniciativa para presentarlo la tiene el alcalde; en el caso español se trata de un procedimiento bifásico, una fase local y otra fase provincial, y aunque en la última podía alterarse cualquier cosa antes, hoy interviene para proteger la legalidad y sus competencias, y para coordinación del planeamiento. Finalmente, en España existe una figura que resulta útil para hacer planeamiento, salvo en Madrid, donde ha sido prohibida, y son los llamados *convenios urbanísticos*, los cuales tienen como objetivo brindar seguridad al inversionista a través de un pacto de una determinada actuación urbanística; estos pueden ser de muchas formas, planeamiento, ejecución o puede afectar a terrenos, el convenio se incorpora al Plan.

55 Véase Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, artículo 4 (BOE 270 de 9 de noviembre de 2011).

56 Ley 5/1999 del 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León. Sucede algo similar en esta misma línea "protectora" en la legislación autonómica de Canarias (leyes de ordenación del territorio de Canarias y espacios naturales, Decreto Legislativo 1/2000 del 8 de mayo)

se tiene que estas no son abundantes en las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas, a excepción de la Ley de Galicia 9/2000 del 30 de diciembre, la cual lleva por rubrica "ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia"<sup>57</sup>.

#### 4.2. ORDENACIÓN DEL SUELO RURAL

El ordenamiento territorial rural tiene básicamente dos propósitos: por un lado, busca orientar los procesos de desarrollo sostenible, integral, económico y social de los suelos rurales considerando cada una de las clases de suelos; y por otro lado, busca evitar que los suelos rurales se conviertan en el área destinada a las expansiones de procesos de urbanización no controlada. Por ello, analizaremos el componente rural de los planes de ordenamiento territorial, las categorías de protección del suelo rural y los planes de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural en el derecho colombiano, y haremos especial referencia al régimen español.

##### 4.2.1. El componente rural del plan de ordenamiento territorial

En el caso del derecho colombiano se previó un espacio para el área rural en el POT con el objetivo de garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, al igual que la utilización racional del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos para los pobladores rurales. En este caso, el legislador colombiano previó que este componente rural debería contener unos asuntos centrales a la hora de ser construido y socializado con los actores relevantes del planeamiento urbano-rural, por ello determinó como elementos esenciales los siguientes:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

y Galicia (Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, Ley 9/2002 del 30 de diciembre).

57 Singulares referencias en el derecho urbanístico español: Legislación del suelo de Madrid (Ley 9/2001 del 17 de julio), en cuyo artículo 29 se prevé la posibilidad de implantar en el suelo no urbanizable protegido "actividades que favorezcan el desarrollo rural sostenible, incluyendo las de comercialización de productos agropecuarios y los servicios complementarios de dichas actividades"; legislación de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (Ley 10/1998 del 2 de julio), que prevé que como los planes especiales de protección del medio natural podrán adoptar medidas especiales para los espacios naturales del paisaje y del medio físico rural; reglamentación de actuaciones en suelo rústico de Castilla-La Mancha (Decreto 242/2004 del 27 de junio), que regula las actuaciones en el suelo rústico para contribuir de forma integrada a las políticas autonómicas de desarrollo rural y ambiental.

2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.
3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.
4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.
5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.
6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.
7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental (tomado del tenor literal de la norma).

Luego de este exhaustivo listado, se extrae que el componente rural del POT es amplio y diverso, lo cual pone de presente la dificultad que se tiene en Colombia en determinados municipios, donde la mayor parte del territorio es rural con áreas de conservación ambiental, y sumado a ello una pobreza extrema, lo que lleva a que el desarrollo local esté "socavado" por unas categorías de protección. Esto debe generar un cambio de visión, y es convertir la realidad del municipio en una oportunidad y crear el plan de desarrollo en torno a estas características propias de cada municipio, para que el suelo de protección se convierta en un motor de desarrollo y crecimiento local. Además de lo planteado *et supra*, estos requerimientos son generales para todos los municipios y no se diferencian las condiciones de cada uno de estos. Pensemos un solo caso, el municipio de Cumaribo (Vichada), el cual es "pequeño" frente a un gran número de municipios del país porque cuenta con tan solo 58.327 habitantes, pero al tener jurisdicción sobre 66.674 km<sup>2</sup>, resulta más extenso que Costa Rica (50.700 km<sup>2</sup>) y Suiza (41.293 km<sup>2</sup>), duplica el territorio de Bélgica (30.518 km<sup>2</sup>, de hecho es más grande que 50 países), y casi toda esta zona es rural. Puesto que todos los municipios no tienen las mismas características, deben preverse condiciones diferenciales a la hora de incluir el componente rural en el POT.

Por otro lado, el contenido rural del POT busca generar protección a la producción agropecuaria, forestal y minera, y a la protección ambiental, lo cual lo hace a través de las distintas categorías. Con estas se brinda protección a determinados suelos por su riqueza. Solo se omite un interfaz que hoy las ciudades tienen, y es que se ubica entre lo rural y urbano –es decir, lo suburbano–, los cuales deben hacer parte del ejercicio de planeamiento y ordenación del territorio para generar las sinergias necesarias para el desarrollo local y regional. A continuación, analizaremos dichas categorías de ordenación.

#### 4.2.2. Categorías del suelo rural

Las categorías del suelo rural han sido encomendadas a potestad reglamentaria del ejecutivo, por ello se han tenido en cuenta las determinantes del ordenamiento del suelo rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas para establecer la posibilidad de parcelación y edificación en el suelo rural. Esta se ha materializado en el Decreto 3600 de 2007. Dicho decreto trae una serie de previsiones dentro de las que se destacan las determinantes, las categorías, las unidades de planificación rural y las competencias administrativas para este tipo de suelos. Lo que más problemas jurídicos genera son, sin duda, las categorías de ordenación del suelo rural. Se trata de un aspecto central a la hora de ejercer la competencia urbanística, pues va a determinar qué proyectos son compatibles con la protección y el desarrollo rural buscado; es decir, es una competencia abierta y una serie de prohibiciones. Por eso, hemos considerado la necesidad de hacer un análisis jurídico de la eficiencia de la ordenación del suelo rústico como instrumento para garantizar el desarrollo rural, todo ello en el marco de la legislación agraria, ambiental y urbanística en Colombia. Para ilustrar las distintas categorías, se pueden observar en el cuadro 2.

CUADRO 2. CATEGORÍAS DEL SUELO RURAL EN EL DERECHO COLOMBIANO

TIPO DE SUELO RURAL	SUBCATEGORÍAS
Suelo rural de ordinario	
Suelo rural de protección	Conservación y protección del medio ambiente
	Producción agrícola, ganadera y explotación de recursos naturales (clases agrológicas I, II, III)
	Patrimonio cultural
	Sistemas servicios públicos domiciliarios
Suelo rural para el desarrollo restringido	Suburbano (mezcla de actividades urbanas y rurales tales como vivienda, comercio y servicios de industria)
	Áreas viviendas campestre (Identificación y delimitación de áreas)
	Centros poblados rurales
	Equipamientos rurales (salud, educación, bienestar social, cultural y deporte)

Fuente: Decreto 3600 de 2007.

Se examinan a continuación las tres categorías específicas de ordenación del suelo rural y sus principales aspectos normativos en el derecho colombiano.

#### 4.2.2.1. Suelo rural ordinario

El suelo rural ordinario se trata de todo el que es delimitado y categorizado en el POT con variedad de usos, salvo el comercial y de servicios. En la mayoría de los municipios esta categoría de ordenación es la más común de todas.

#### 4.2.2.2. Suelo rural de protección

El suelo de protección es definido como aquel que está constituido por las zonas y áreas de terreno localizados en el área rural, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse (tomado del tenor literal de la Ley 388 de 1997). Por lo tanto, el ejecutivo tuvo que reglamentar los suelos de protección, pues de lo contrario estaría generando "metacategorías", en las que podría haber un determinado suelo y poner en riesgo la estabilidad urbanística de la ciudad; por ello se crearon cinco categorías de suelos de protección rural, las cuales describimos a continuación.

a. *Suelo de protección ambiental*: Esta tipología de suelo incluye 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, para lo cual, en el componente rural del plan de ordenamiento, se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección<sup>58</sup>. Este suelo de protección ambiental genera conflictos en los municipios, pues muchas veces las actividades rurales de los habitantes de esas zonas son incompatibles con la preservación ambiental; por ello, es muy importante que al momento de hacer el ejercicio de ordenación del suelo se involucren las comunidades, para que se permitan

58 Dentro de esta categoría de suelo de protección ambiental se incluyen, según el decreto reglamentario en mención, las siguientes áreas: del sistema nacional de áreas protegidas, de reserva forestal, de manejo especial y de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna. Su inclusión se debe lógicamente a la riqueza ambiental y su no inclusión como categorías de suelo de protección rural implicaría desconocer las obligaciones del Estado colombiano de proteger las riquezas ambientales de la nación y promover actuaciones urbanísticas que van en contra del derecho a gozar de un ambiente sano, el cual está en cabeza de todos los habitantes —es decir, del conglomerado social—; es más, dichas áreas salen de la competencia de la ordenación del suelo.

usos compatibles en estas zonas de protección ambiental, como el ecoturismo y la conservación, y se prevea la financiación para estas actividades; si no es así, se generarán dos situaciones lesivas para el ordenamiento del territorio: actividades ilegales que generan detrimento ambiental y la migración de los pobladores a zonas urbanas y conflictos sociales y ambientales<sup>59</sup>.

b. *Suelo de protección para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales*: Este es el típico terreno que debe ser preservado por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, con el objetivo de generar seguridad alimentaria y garantizar la estabilidad del campo colombiano. Para garantizar esta destinación del suelo se dispuso, en el párrafo del artículo 3 del Decreto 097 de 2006, que en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual<sup>60</sup>. Esta limitación de la parcelación tiene como objetivo central garantizar las condiciones de la ruralidad y evitar el fraccionamiento de las zonas rurales porque esto genera procesos aislados que no permiten el desarrollo rural para el municipio ni calidad de vida a los habitantes, pues las áreas cultivables son muy pequeñas; por lo tanto, un proceso productivo es inviable económicamente y genera unos impactos. Sumado a ello, el área rural, en el caso colombiano, debe avanzar significativamente con el desarrollo de infraestructura digna en salud, agua potable, educación y asistencia agrícola para mejorar la calidad de vida y garantizar la prestación básica de servicios públicos a estas comunidades. Aquí nos surge una problemática jurídica relevante, y es la articulación de esta tipología de suelo de protección agrícola, ganadera y explotación de recursos naturales con los programas de desarrollo con enfoque territorial en el marco de la reforma rural integral. Sobre este profundizaremos en el siguiente acápite de este artículo (estos planes de desarrollo con enfoque territorial han sido reglamentados a través del Decreto 893 del 2017 y se adelantarán en 170 municipios).

c. *Suelo de protección como patrimonio cultural*: En esta categoría se incluyen las áreas de importancia histórica y arqueológica que hayan sido declaradas como bienes de interés cultural en los términos de la Ley 397 de 1997. Estas zonas,

59 Para ello, las administraciones municipales deben hacer uso de la metodología *working with people*, de la cual hablaremos más adelante.

60 La ordenación del suelo de protección agrícola es objeto de regulación por parte de diversas entidades en el nivel central (nación), como es el caso de la clasificación que introduce el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-Ley 1333 de 1986, los suelos que según la clasificación del pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal. Al día de hoy no existen mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y el nivel territorial, lo cual genera dispersión de la información y ausencia de eficiencia de la ordenación del suelo rural.

en países como Colombia (debido a la presencia de comunidades indígenas en casi todo el territorio nacional), son abundantes debido a la presencia de restos o vestigios de comunidades indígenas asentadas en diferentes lugares del país. Muchas veces en los proyectos rurales o de infraestructura se dan inicio a las obras y previamente no se han identificado como suelos de patrimonio cultural, solo lo evidencian cuando empiezan a realizar procesos de excavación. En ese momento organizaciones culturales y ONG se movilizan para solicitar la suspensión de las obras. Este riesgo cultural es de difícil manejo en los proyectos de ordenación del territorio, pues muchas veces no se conoce debido a la precaria investigación en campo que se realiza. Este suelo es otra muestra de la permanente tensión entre el principio de unidad y el principio de autonomía de las entidades territoriales (en este caso, con los territorios indígenas como entidad territorial creada desde 1991, artículos 286 y 330 de la Constitución<sup>61</sup>).

d. *Suelo de protección para el sistema de servicios públicos domiciliarios*: En cuarto lugar, los suelos destinados para el sistema de servicios públicos domiciliarios, se refieren a zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias a fin de proveer servicios públicos domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia<sup>62</sup>. Estas zonas son vitales para poder cumplir el mandato constitucional de los municipios, que es asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos debido a que estos son inherentes a la finalidad del estado social de derecho (artículo 311 de la Constitución). Muchas veces en Colombia se determinan suelos de protección para este tipo de infraestructuras, sobre todo para el servicio público

61 Los territorios indígenas son una entidad territorial creada por la Constitución Política de Colombia de 1991. El constituyente quiso que desde la misma se protegieran sus riquezas, autodeterminación, lenguas, tierras y patrimonio arqueológico, dándoles el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables. Corte Constitucional, sentencia C-601 de 2011, "los territorios indígenas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de Constitución, y al mismo tiempo cuestiona ¿cuáles son esos límites?, los cuales se enumeran en: el derecho a la vida, la prohibición de tortura, la prohibición de esclavitud y el principio de legalidad, especialmente en materia penal. Conforme a lo anterior, la carta política preserva los grupos indígenas confiriéndoles autonomía, respetando sus decisiones, espacios, autoridades y procedimientos, permitiéndoles participar de las rentas nacionales pero su límite es la legalidad, el respeto a las leyes y la atención a las mismas".

62 Aquí resulta prioritario señalar las áreas para la realización de actividades referidas al manejo, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos o líquidos, tales como rellenos sanitarios, estaciones de transferencia, plantas incineradoras de residuos, plantas de tratamiento de aguas residuales y/o estaciones de bombeo, necesarias para resolver los requerimientos propios de uno o varios municipios y que se definan de conformidad con la normativa vigente. En el caso colombiano, muchas ciudades tienen que hacer convenios interadministrativos para la disposición final de los residuos sólidos o el tratamiento de las aguas residuales debido a que son municipios pequeños y que administrativamente no pueden operar una infraestructura de estas.

de acueducto, y lo más grave es que en las zonas rurales no existe cobertura, entonces se protege el suelo para garantizar el agua del área urbana pero en el área rural donde está el recurso no se cuenta con cobertura eficiente para atender las necesidades. Casi siempre son las mismas comunidades rurales las que tienen que garantizar la prestación a través de acueductos rurales operados por estas, los cuales son una buena forma de solucionar tales problemáticas. Por ello, es relevante afirmar que se debe evitar la fractura binaria entre suelo rural y urbano; al contrario, se debe garantizar la cohesión territorial, pues son interdependientes. Está es otra muestra de la tensión entre el principio de unidad y la autonomía territorial, pues los municipios tienen la competencia de prestar los servicios públicos en sus territorios y de ordenar el suelo rural (y específicamente fijar suelos de protección para garantizar esta prestación), pero la nación es quien tiene los recursos para garantizar dicha obligación constitucional, entonces urgen los mecanismos de coordinación y articulación en las gestiones para dar solución a las problemáticas de cobertura y prestación en las áreas rurales del país.

e. *Suelos de protección para mitigar amenaza y riesgo*: Los suelos de protección o áreas de mitigación de amenaza y riesgo son las zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales, o por condiciones de insalubridad. Muchas veces estas áreas no han sido determinadas por la ausencia de recursos para adelantar los respectivos estudios. Esto implica que se permita en áreas rurales la construcción de dotaciones rurales y en épocas de invierno se produzcan desastres naturales, lo que conlleven al Estado a indemnizar a las víctimas por la falta de planeación y ejercicio de competencias urbanísticas; por ello, es vital que desde el inicio de la formulación del plan se cuente con la identificación de dichas áreas<sup>63</sup>. En comparación con España, estos suelos de protección sí existen, pero surgen algunos problemas o zonas grises, y es que pueden permitir suelos con uso residencial, es decir mixto, pensar en un suelo de protección agrícola con uso residencial, o paisajístico con turismo y ecoturismo, pues para poder ser operativo la ordenación del territorio tiene que generar la compatibilidad con un uso residencial, el cual debe ser bajo la regla residual y esporádico. Existen riesgos de convertir los suelos de protección rural en suelos con vocación urbanísticos; para evitarlo, el derecho urbanístico fijó dos medidas, una de ellas es la parcela mínima, que exige un número mínimo de hectáreas para evitar la creación de un asentamiento urbano, la cual son 10.000 metros cuadrados (equivale a una hectárea); y la segunda, la creación de un núcleo de población.

63 Para determinar estos suelo de protección para mitigar riesgo y amenaza es esencial que se diseñen mecanismos de coordinación y colaboración en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (creado por la Ley 1523 de 2012) y materializar lo dispuesto en esta ley: "el ordenamiento ambiental territorial tiene como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible" (art. 2).

Este es un concepto jurídico indeterminado que se aplica teniendo en cuenta que el fenómeno urbano es una realidad, pero estos límites se volvieron poco operativos porque la gente que tenía dinero podía acceder a estos servicios inmobiliarios. Una experiencia poco exitosa fue la conocida "Ley Virus" de viviendas rurales sostenibles, aprobada en la Asamblea de Madrid en 2012, que permite la construcción de viviendas unifamiliares en suelo rural sin protección ambiental, la que buscaba que no se construyera más y legalizar un poco las que ya se habían construido.

#### 4.2.2.3. Suelo rural para el desarrollo restringido

Finalmente, dentro de estas categorías del suelo rural se crea una tercera y es la destinada al desarrollo restringido, que se refiere al suelo que no haga parte de alguna de las categorías de protección ambiental y que reúna condiciones para el desarrollo de núcleos de población rural, para la localización de actividades económicas y para la dotación de equipamientos comunitarios.

a. *Suelos suburbanos*: En primer lugar, tenemos el suelo suburbano, el cual ha sido objeto de regulación. El artículo 34 de la Ley 388 de 1997 dispone que no puede ser considerado como el suelo que genera el crecimiento de las ciudades o en los que está el futuro de las ciudades, como algunos lo afirman, pues el uso urbano del suelo suburbano con las restricciones de usos, densidad e intensidad que debe tener genera muchos problemas. Supone una combinación de usos en zona rural, lo que resulta costoso y antieconómico en la mayoría de los casos, como en el de la infraestructura destinada a la prestación de servicios públicos, pues se dificulta garantizarla y, si se hace, genera grandes costos operativos para poder tener la prestación eficiente del servicio. Esta situación ha generado problemas graves en la ordenación del territorio rural. Veamos el caso de Envigado (Antioquia), el cual presenta unos índices de suburbanización altísimos: lo racional e ideal es que la ciudad crezca hacia las zonas de extensión urbana, previstas específicamente con ese fin (artículo 32, Ley 388 de 1998).

b. *Suelos para centro poblados rurales*: En segundo lugar están los centros poblados rurales con la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento comunitario. Esta categoría de suelo de desarrollo restringido debe apuntar por satisfacer la ubicación y prestación de servicios públicos básicos –tales como educación, salud, cultura, bienestar social y deporte–, pues en la inmensa mayoría del campo colombiano se omiten estos equipamientos, que sin duda, son los que pueden incidir notoriamente en la calidad de vida de los asociados. En el caso de España son los llamados núcleos rurales, donde se ubican estos equipamientos destinados a mejorar las condiciones de la población ubicada en suelo rústico.

c. *Suelos para vivienda campestre*: Por último está la identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación. Estas buscan generar vivienda rural debido a las características y beneficios que ofrecen este tipo de viviendas; para ello, el derecho urbanístico debe ejercer su función administrativa y fijar reglas en torno a este proceso. Aquí se destaca que, en Colombia, el suelo rural en determinadas zonas del país se ha convertido en una oportunidad para vivienda familiar campestre para la población jubilada, ofreciendo infraestructura para la prestación de servicios públicos y sus sistemas de movilidad eficiente, y para conectarse con el suelo urbano y suburbano. Dentro de los casos exitosos está Medellín y toda su área metropolitana.

Luego de analizadas las distintas categorías de ordenación del suelo rural en Colombia y haciendo énfasis en algunos aspectos del caso Español, es claro que el suelo urbano y rural no puede tener límites rígidos entre estos. Hoy existe una necesidad e influencia por lo urbano (formas de vida y usos) para transformar el suelo rural. Es aquí donde aparece esta nueva categoría de suelo el "suburbano", para lograr esta integración entre lo urbano y lo rural; por ende, se necesitan cambios profundos de índole social, cultural y político para que la cultura territorial y ambiental se convierta en un elemento decisivo en el planeamiento urbanístico y en la ordenación del territorio. Consideramos que las subcategorías de suelo rural como están concebidas aportan una adecuada interpretación de la ruralidad, la sostenibilidad y la conservación del ambiente y los recursos que sirven soporte a las ciudades. Es claro que todo lo expuesto evidencia unos problemas jurídicos de ordenación del suelo rural (en lo atinente a las categorías), lo cual se traduce en ineficiencia en el uso del suelo rural. Esta es una asignatura pendiente en el ordenamiento jurídico colombiano, en términos de eficiencia de la ordenación del suelo rural. Es necesario analizar las injerencias a la competencia constitucional y legal de los municipios para ordenar el suelo rural, como la que se genera con la adopción de los planes de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural, la ley de innovación agropecuaria, la interacción de la nueva institucionalidad en materia rural<sup>64</sup> y el catastro multipropósito<sup>65</sup>. Profundizaremos solo la primera de estas a continuación.

64 Véase LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ, *Institucionalidad rural y agrario: ¿Preparada para un escenario de pos acuerdo, paz y reforma rural integral?*, 2017. Disponible en línea <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/institucionalidad-rural-y-agraria-preparada-para-un-escenario-de-pos> [consultado el 10 de noviembre de 2017].

65 Véase LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ, *El catastro multipropósito. Retos y oportunidades para el desarrollo rural*, 2017. Disponible en línea <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-catastro-multiproposito-retos-y-oportunidades-para-el-desarrollo> [consultado el 10 de noviembre de 2017].

#### 4.2.3. Plan de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural

El plan de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural hace parte de las funciones que han sido asignadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (artículo 4 de la Ley 1776 de 2001), en su papel de principal responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, y dentro de esta política está determinar la vocación del suelo rural. Esta se cumple a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que tendrá que determinar el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas y hidrológicas, y sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios. Estos planes tienen como objetivo determinar la vocación de los suelos rurales y las oportunidades para garantizar un desarrollo rural en todo el territorio nacional. Este plan que es construido por la UPRA debe ser el "referente" para las entidades territoriales a la hora de discutir y aprobar los POT y los planes de desarrollo, pues este instrumento de planificación determina los lineamientos y criterios para hacer un uso eficiente del suelo rural.

En este orden de ideas, el legislador convierte estos planes de ordenamiento y uso eficiente del suelo rural de los POT (específicamente los lineamientos, parámetros y criterios definidos por la UPRA en relación con la ordenación del suelo rural). Esto genera algunas dudas en cuanto a la necesidad y proporcionalidad de esta medida, teniendo en cuenta que en absoluto niega o anula la competencia local para ordenar el territorio, sino que hay una intervención a esta facultad por parte de la nación para fijar los actuales y potenciales del suelo; algo que bien puede suponer la usurpación de la función confiada por el artículo 313.7 de la Carta a los concejos municipales. Frente a esto, "se siembran serias dudas sobre la constitucionalidad de esta parte de la disposición, pues no solo se invade una competencia local, sino que además parece borrarse por completo su carácter concurrencial"<sup>66</sup>. En este caso es necesario respetar la autonomía territorial para ordenar el suelo en cabeza de las entidades territoriales y aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 313.7 de la Constitución) de las competencias de las entidades territoriales, la UPRA y las CAR; por lo que es necesario que en la libertad de configuración del legislador se diseñen mecanismos de coordinación. Estos mecanismos de coordinación también han sido exhortados por la Corte Constitucional, expresamente a manifestación la necesidad de "espacios de concertación entre

66 Cfr. HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO y LUIS FELIPE, GUZMÁN JIMÉNEZ, *op. cit.*, p. 226.

el ámbito local y el central para la toma de decisiones<sup>67</sup>. Es claro que en el proceso de ordenación del suelo rural interviene una pluralidad de sujetos que deben cumplir sus funciones en el marco de coordinación y colaboración armónica y atender al "sustrato científico y técnico" para alcanzar el nivel de eficiencia en el uso de los suelos y el desarrollo rural. La ordenación del suelo rural (ambiental y productiva) debe buscar la armonización efectiva de la agricultura familiar campesina con el modelo agroindustrial; el país necesita la "transformación estructural del campo". Para lograr esto, el derecho urbanístico debe proporcionar escenarios de planificación y priorización desde lo rural<sup>68</sup>.

## 5. LA ORDENACIÓN DEL SUELO RURAL DENTRO DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL

Teniendo en cuenta las problemáticas para la ordenación del suelo rural descritas *et supra*, existe una deuda histórica con el campo que ha hecho que este asunto agrario ocupe la agenda política, judicial y ejecutiva desde 1930 en nuestro país, teniendo como punto en común el problema de inequidad en el acceso a las tierras. Recientemente se ha firmado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>69</sup>, cuyo primer punto es la "reforma rural integral", el cual busca contribuir a esta deuda histórica y hacer una transformación estructural del campo "cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. [...] debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía"<sup>70</sup>. En nuestra opinión, los acuerdos debieron pensar un poco más en la nueva relación de campo-ciudad, pues el espacio rural ya no está dedicado de manera exclusiva a la producción agropecuaria, y hoy más que nunca la iniciativa privada debe servir a la transformación de nuevos modelos de territorio; una reforma que esté al servicio del país y a las

67 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-389 del 2016.

68 Recordemos que las causas históricas del conflicto armado que ha padecido Colombia han sido múltiples, siendo una de las más importantes la lucha por las tierras y una reforma rural; esta debe dar solución a problemas como son la concentración y fraccionamiento de la propiedad, la informalidad en la tenencia y transacciones, la insuficiencia en la información del mercado de tierras rurales y una debilidad institucional en lo rural.

69 Véase LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ, *El rol de la sociedad civil en la implementación del punto agrario del proceso de paz en Colombia*, 2016. Disponible en línea <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-rol-de-la-sociedad-civil-en-la-implementacion-del-punto-agrario> [consultado el 10 de noviembre de 2017].

70 Cfr. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Disponible en línea <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> [consultado el 10 de noviembre de 2017].

necesidades de la realidad rural, la articulación de economía campesina, familiar y comunitaria con la agroindustria<sup>71</sup>.

Un aspecto que resulta muy importante de analizar es el atinente a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), pues este será el principal instrumento para poner en marcha los planes nacionales con mayor celeridad en las regiones priorizadas. Han sido regulados por el Decreto 893 del 2017 (expedido en el ejercicio de las facultades constitucionales conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 1 del 2016), el cual dispone que se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años, y serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART). La finalidad es la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas. Para el cumplimiento de este objetivo, cada PDET tendrá un plan de acción (el cual tendrá una vigencia de cinco años y deberá ser formulado en un escenario de amplia participación). El artículo 6 del Decreto 893 de 2017 establece la armonización y articulación de los PDET y del plan de acción (coordinados por la recién creada ART) con los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio (formulados por las entidades territoriales en el marco de su competencia constitucional), y dispone que el reglamento será "en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación. Los PDET y los PATR integrarán otros planes del territorio que contribuyan a su transformación". No obstante, esta disposición se queda corta, pues no establece el cómo y cuándo se hará esa coordinación<sup>72</sup>.

71 Un elemento central y determinante del Acuerdo Final es la creación de un Fondo de Tierras, teniendo que la repartición justa y equitativa de las tierras ha sido el origen del conflicto. Esta herramienta jurídica tendrá como objetivo democratizar el acceso a la tierra en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto. Dicho Fondo tendrá como fuente las tierras de: a) tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la nación de aquellas que han sido incautadas al narcotráfico; b) tierras recuperadas para la nación, es decir, baldíos indebidamente apropiados o adjudicados que pueden estar cercanos a un millón de hectáreas, y que es preciso recuperar a través de procesos agrarios; c) tierras provenientes de la desafectación de áreas de Ley 2 de 1959; d) tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad; e) tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización; f) tierras donadas; h) tierras adquiridas con el subsidio integral provisto por el Estado, y i) tierras adquiridas por los campesinos a través de créditos blandos que se abrirán para tal propósito. Véase LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ, *El rol de la sociedad civil...*, op. cit.

72 Para la formulación de los PDET deberán observar estudios e informes realizados por distintas entidades del nivel central, tales como: porcentaje del área del municipio con conflictos de uso del suelo por uso inadecuado, subutilización, sobreutilización, áreas pantanosas, minería y otros (a cargo del Instituto Colombiano Agustín Codazzi); porcentaje del área

En fin, estos PDET, en una primera fase diseñada, se van a construir 16 en 170 municipios que han sido priorizados (artículo 3, Decreto 893 de 2017). Se trata de otra injerencia a la competencia constitucional de los municipios para ordenar el suelo urbano y rural. El escenario ideal es que se reglamenten los mecanismos de colaboración institucional entre el nivel nacional y el territorial, y se pueda avanzar en términos de eficiencia en la ordenación del suelo rural y alcanzar los anhelados resultados en el área rural del país, la cual ha sido olvidada por muchos gobiernos y por los estadistas de la patria.

## 6. ANÁLISIS DEL CONFLICTOS JURÍDICOS EN LA ORDENACIÓN DEL SUELO RURAL: MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA

Luego de planteada la regulación, la ordenación, las categorías del suelo rural y algunos de sus problemas de eficacia y falta de objetivos claros de desarrollo rural, consideramos necesario analizar un caso; es decir, observar lo que sucede en el llamado derecho viviente. Luego de identificados los distintos choques o conflictos de bienes jurídicos relacionados con el suelo rural (suelo rural y vivienda, suelo rural y turismo, suelo rural e hidrocarburos, suelo rural y medio ambiente, suelo rural y minería), es necesario profundizar en el examen del ateniendo al binomio suelo rural y el medio ambiente. Dentro de este se puntualiza el derecho fundamental a la vivienda digna, que en algunos casos agrava la ponderación y solución de casos difíciles en esta materia, de los cuales muchos llegan a los estrados judiciales para ser resueltos en derecho.

Para iniciar el análisis de caso, resulta necesario conocer la relación existente entre "medio ambiente y urbanismo" desde la Unión Europea. Este binomio jurídico ha tenido un proceso que Moreno Molina denomina de la "indiferencia al interesamiento progresivo"<sup>73</sup>. Ese desinterés estuvo propiciado por varios factores, entre los que se destacan que el urbanismo no tuvo en sus inicios una conexión directa con el advenimiento del mercado interior ni objetivos transfronterizos, y la razón en nuestra opinión más relevante, la de

del municipio en zonas con restricciones y de protección: parque nacional natural, parques nacionales regionales, reserva forestal y reservas naturales de la sociedad civil (a cargo de la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales de Colombia); número de resguardos indígenas (a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística); número de hectáreas dedicadas a cultivos agrícolas (a cargo del Instituto Colombiano Agustín Codazzi); número de hectáreas deforestadas (a cargo del Departamento Nacional de Planeación con información del IDEAM); y otros indicadores importantes para alcanzar la paz territorial. Sobre este valioso concepto de paz territorial, véase AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, "Paz rural y reforma territorial: impacto del proceso de paz en la descentralización territorial", *Serie de Documentos de Trabajo*, n.º 51, 2014, pp. 1-18.

73 Cfr. ÁNGEL MANUEL MORENO MOLINA, *Urbanismo y medio ambiente*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, p. 290.

carácter competencial, pues en el marco de la Unión Europea no existe ningún título competencial específico o autónomo. La Unión Europea en la década de los noventa inició una actividad progresiva en temas de urbanismo y medio ambiente debido a lo que ocurría en esa época en el marco del derecho internacional del medio ambiente, ya que en el territorio surgía el fenómeno de la eclosión de aspectos transaccionales en la dinámica urbanística, causada por la libertad de empresas urbanísticas y el establecimiento de un mercado de segunda residencia, llevando a ciudadanos de algunos países como Reino Unido, Alemania y Francia a adquirir viviendas en otros Estados por razones turísticas, lo cual no ha desaparecido<sup>74</sup>.

Moreno Molina afirma que la falta de competencias expresas en el campo urbanístico no ha impedido que la Unión Europea, a través del derecho comunitario, conquiste terrenos de esta materia, pues lo ha hecho con el empleo de títulos colaterales como el medio ambiente, energía y política de cohesión regional<sup>75</sup>. Se empieza hablar incluso de medio ambiente urbano, teniendo en cuenta que este busca analizar la ciudad bajo una dimensión de espacio vital por excelencia del hombre contemporáneo. Dentro de los acercamientos comunitarios a estos temas se destacan el *Libro verde sobre el medio ambiente urbano* de 1990, el *Informe ciudades sostenibles europeas* de 1996, la comunicación titulada "Hacia una política urbana para la Unión Europea" de 1997, la Agenda Territorial Europea de 2005 y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007<sup>[76]</sup>.

Pasando al escenario de los países latinoamericanos y del Caribe, especialmente Colombia, uno de los factores que ha generado este conflicto entre medio ambiente y urbanismo es la precaria utilización de figuras de planeamiento territorial, especialmente en las zonas rurales donde se explotan

74 Bajo el fenómeno de la ecologización de los derechos fundamentales, en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), se ha analizado el conflicto entre medio ambiente y urbanismo, el cual ha generado varios pronunciamientos por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), uno de ellos es el caso *Sporring y Lönroth contra Suecia*, del 24 de septiembre de 1982. En este caso se pone de manifiesto un concepto amplio de medio ambiente, evitando el perjuicio de oponer lo natural y lo urbano; es decir, evitando que exista una barrera entre medio ambiente y urbanismo, considerando un error craso para la época afirmar que el medio ambiente se limita a la flora y a la fauna y el derecho urbanístico al espacio urbano. Cfr. DAVID SAN MARTÍN SEGURA, "La ecologización de los derechos fundamentales en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos", *Redur*, n.º 3, 2005, pp. 1-41. Sobre esta última idea, véase MARTÍN BASSOLS COMA op. cit., pp. 18-21.

75 Cfr. ÁNGEL MANUEL MORENO MOLINA, op. cit., p. 198.

76 Estas actuaciones no son consideradas como un acto "típico" sino "atípico" de las instituciones europeas, por lo que hacen que no tengan carácter vinculante u obligatorio, solo se limitan a recomendar actuaciones, sugerir para que los Estados miembros de la Unión se animen a tomar medidas precisas.

la mayor cantidad de recursos naturales<sup>77</sup> o se desarrollan proyectos para la disposición final de residuos sólidos (conocidos en España como "vertederos" y en Colombia como "rellenos sanitarios"). Si se realizará una articulación del urbanismo y el medio ambiente, se podrían generar proyectos exitosos en los que se aproveche el uso del suelo, se busque crecimiento económico del país y, lo más importante, se desarrolle el proyecto bajo el método del *working with people*<sup>78</sup>, generando bienestar social y calidad de vida a los asociados. Coincidimos con avizorar las ventajas y oportunidades que podría traer el ordenamiento del territorio como una obligación más de los municipios "sino como un instrumento que permita construir sobre un territorio un orden deseado y orientado hacia el horizonte de una sustentabilidad ambiental"<sup>79</sup>.

Dentro del conflicto medio ambiente y suelo rural surge uno de particular interés, el asociado con el derecho a una vivienda digna<sup>80</sup>. Este conflicto es reiterado en el caso colombiano debido al déficit que existe de vivienda digna para los habitantes del territorio nacional. El Estado colombiano ha buscado "innovar jurídicamente" para resolver este asunto de la vivienda prioritaria,

77 El informe "Minería en los países en desarrollo. Desafíos y propuestas", promovido por la Fundación Misereor y Friess y Brötz en 2011, afirma que es muy poco frecuente que las concesiones mineras obedezcan a un plan de ordenamiento territorial preparado de antemano, en el que se hayan sopesado cuidadosamente los aspectos ecológicos, rurales y económicos con la participación de los distintos grupos de interés. Por el contrario, las concesiones suelen otorgarse según la lógica a poner a remate las materias primas del país. Cfr. FRANCISCO SANZ LARRUAGA, "Gobernanza de los recursos naturales, conflictividad social y derecho ambiental en América Latina", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 33, 2016, pp. 43-64.

78 La metodología *working with people* permite reducir conflictos jurídicos y genera insumos importantes para hacer planificación estratégica del territorio. Estas metodologías asociadas al *social learning* han resultado exitosas en proyectos de desarrollo rural y han generado utilización sostenible del recurso natural como es el suelo y las intervenciones en este. Sobre la metodología descrita se puede decir que intervienen cuatro componentes fundamentales: el "ético-social", que se refiere a conductas, actitudes y valores reflejados en los proyectos; el "técnico-emprendedor", donde proceden del ejecutor o planificador los aspectos técnicos y de concreción de los elementos; el "contexto político", con las capacidades desarrolladas de las organizaciones políticas, sociales y administración pública que interviene en las distintas fases; y el "aprendizaje social", el cual busca que el proyecto entre en el diálogo constructivo con el resto de componentes. Cfr. FRANCISCO SANZ LARRUAGA, op. cit., pp. 43-64.

79 Cfr. YOLANDA TERESA HERNÁNDEZ PEÑA, "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿Un instrumento para el desarrollo sustentable?", *Cuadernos de Geografía*, n.º 19, 2010, pp. 97-109.

80 En España, la problemática de la vivienda y el suelo rural tiene otro enfoque, el relativo a la figura de la vivienda agraria (vivienda unifamiliar aislada), la cual es la única posibilidad de realizar viviendas en los suelos rurales que hagan compatible la normativa urbanística y la función agraria en la explotación de los suelos rurales (sobre esta no profundizaremos). Véase JUAN CRUZ ALBERDI-COLLANTES, "Vivienda agraria en el suelo rural: bases para una necesaria ordenación", *Revista Investigaciones Geográficas*, n.º 28, 2002, pp. 53-70.

la cual se equipara al concepto español de vivienda protegida<sup>81</sup>. Por lo tanto, se planteó la Ley 1469 de 2011 (mediante la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se expiden otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda), la cual abrió la posibilidad de hacer macro proyectos de interés social nacional en suelo rural, para lo cual se ordenó definir previamente condiciones para habilitación urbanística de los predios a los que se les asigne el tratamiento urbanístico de desarrollo o de renovación urbana. Dicha disposición legal es demandada ante la Corte Constitucional a través de la acción pública de inconstitucionalidad por un ciudadano bajo dos argumentos centrales: en primer término, considera que la norma acusada vulnera los artículos 8 y 79 de la Constitución Política de 1991, la cual es considerada por su número de artículos dedicados a temas ambientales como una "constitución ecológica"<sup>82</sup>, pues se permite con la ley que los macroproyectos de interés social nacional se localicen en suelo "rural", aun cuando este último tenga una vocación agropecuaria y forestal que busca compensar los "nocivos efectos ambientales que generan fenómenos como el de la contaminación en las grandes urbes"<sup>83</sup> (argumentos del accionante en el litigio). Estos proyectos llegarían a afectar el patrimonio ecológico de la nación y las áreas de importancia estratégica, y afirma que la preservación del suelo rural es fundamental para mantener un equilibrio ambiental y para reparar las afectaciones producidas a la naturaleza por la urbanización e industrialización del suelo. Y en segundo lugar, en su criterio, al autorizar la realización de macroproyectos en zonas rurales la norma cuestionada supone una vulneración del artículo 65 de la Constitución, que contempla el deber de proteger especialmente la producción de alimentos, pues al permitir urbanizar en suelo rural no "se puedan realizar actividades agrícolas que están directamente relacionadas con la soberanía alimentaria del país". Sostiene que los suelos rurales están estrechamente relacionados con el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas, y por lo mismo que su preservación es fundamental para mantener la producción de alimentos necesaria a efectos de abastecer a todo el país (argumentos del accionante plasmados en la sentencia que resuelve el litigio).

81 En Colombia, durante el segundo periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018), la construcción de vivienda ocupó los primeros lugares en la agenda, buscando resolver el déficit de vivienda formal. Esta problemática tiene distintos elementos, de los cuales la Corte Constitucional Colombiana se limita a destacar los siguientes: a) los atinentes a la insuficiente disponibilidad de suelo habilitado para la construcción de vivienda formal en general; b) al déficit de suelo para la oferta de vivienda de interés social y prioritario; y c) al desequilibrio originado en el déficit global de unidades de vivienda formal para cubrir la demanda del mercado, representada en el número de hogares nuevos y acumulados (sentencia C-165-15).

82 Para profundizar sobre esta idea de constitución ecológica, Véase ÓSCAR AMAYA NAVAS, *La Constitución ecológica de Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

83 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-165 de 2015.

Este caso es resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-165 del 2015 utilizando la figura de la exequibilidad condicionada; es decir, un fallo con efectos modulados pues declara la compatibilidad de la disposición legal con el ordenamiento en el entendido de que los macroproyectos de vivienda urbana en suelo rural deben adaptarse a las formas de vida campesinas que estén estrechamente asociadas a los procesos de producción de alimentos, y en ningún caso pueden implementarse en áreas que integren el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Frente a la decisión adoptada por el máximo órgano constitucional es importante hacer algunos comentarios académicos, en el marco del estudio de caso. Primero, la Corte en este fallo desconoce el trato diferenciado que se le ha dado al suelo rural, urbano y de expansión urbana para garantizar la sostenibilidad ambiental y un mejor ordenamiento del territorio y de los procesos de urbanización, y por lo mismo la disposición demandada resulta inconstitucional. Segundo, la decisión desconoce la vocación rural del país, pues se está afirmando que en todos los suelos se permite la urbanización; es decir, que bajo ese panorama se están desconociendo las categorías de ordenación del suelo rural de protección y el suelo rural de desarrollo restringido, pues en todo el suelo podrían desarrollarse procesos de urbanización. Según lo expuesto por la Corte en este fallo, el suelo urbano y rural no tendría ninguna diferencia en cuanto a su destinación, siempre y cuando se respeten las costumbres campesinas, la producción más limpia de alimentos y no se haga en áreas protegidas que pertenezcan al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) del país. Tercero, esta decisión de la Corte Constitucional es muy cuestionable pues arroja una solución contraria al sistema de ordenación del territorio que se viene desarrollando en Colombia desde hace mucho tiempo, en los últimos años con la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 del 2011. Y, sumado a ello, con la norma declarada exequible se crea una habilitación general contraria, que entra en conflicto con los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, los cuales buscan fijar límites y principios orientadores a la acción del Estado en materia rural. Cuarto, la Corte adopta una postura criticable sobre el suelo porque este siempre será un recurso natural que merece protección; no puede desnaturalizarse la ordenación y las categorías de protección del suelo. Por eso, esa idea monumental que exhibe la Corte sobre la protección del suelo resulta antitécnica. En cierta medida, esta constitucionalidad condicionada representa una amenaza latente para la preservación y garantía del medio ambiente, pues se autoriza el desconocimiento de los parámetros de planificación del uso del suelo, olvidando que este último siempre será objeto de protección como recurso natural. Quinto, en lo atinente a esta decisión se pone en riesgo latente la preservación y garantía del medio ambiente, pues se autoriza el desconocimiento de los parámetros de planificación del uso del suelo, pues podrá hacerse en cualquier zona, salvo categorías del SINAP. Como en el caso colombiano existen zonas de gran valor ecológico y ambiental que

no están enlistadas en estas categorías, como páramos, humedales, acuíferos y zonas de recarga hídrica, allí o cerca de estas se podrá realizar los macro proyectos de viviendas. Como corolario, el suelo es un recurso natural que debe ser gestionado y preservado su valor ambiental y la necesidad de forzar un uso racional de este recurso. Este fallo, en sí, devela un desconocimiento de la ordenación del territorio, pues se afirma que el suelo rural no envuelve un valor susceptible de protección. Esperamos nuevos pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que realicen ejercicios hermenéuticos eficaces para preservar el uso del suelo rústico.

Por último, y en contraste con el fallo mencionado, quisiéramos mencionar una importante línea jurisprudencial del Tribunal Supremo Español, corporación judicial que ha liderado el tópico de limitar la discrecionalidad del planificador urbanístico a la hora de seleccionar los terrenos susceptibles de transformación urbanística<sup>84</sup>; es decir, convertir suelos rurales en suelo urbanos. Existe un número importante de fallos que han sido protagonistas en el control de reclasificaciones de suelo no urbanizable<sup>85</sup>. Sin duda, una de las sentencias más importantes es la del 3 de julio de 2007 (AZ. 3753). Esta ratifica la postura a la exigencia de motivación por parte del planificador en cuanto a la reclasificación de los terrenos clasificados como suelo no urbanizable protegidos por el planificador urbanístico, que en el plan estudiado brillo por su ausencia, y se afirma:

Si el planificador decidió en un Plan anterior que determinados suelos debían ser clasificados, no como suelos no urbanizables simples o comunes, sino como suelos no urbanizables protegidos, le será exigible que el Plan posterior en el que decide incluir esos suelos en el proceso urbanizador exponga con claridad las razones que

84 Para profundizar sobre el particular, véase JORGE AGUDO GONZÁLEZ, "Mecanismos para la limitación de la oferta de suelo", *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 258, 2010, pp. 129-162.

85 La sentencia del Tribunal Supremo del 17 de febrero de 2003 (AZ. 2891) estudió la legalidad de la reclasificación de terrenos clasificados como "suelo no urbanizable de especial protección agrícola" por las NNSS de Meruelo (Cantabria), articulada a través de la correspondiente modificación puntual de planeamiento: "No ha de olvidarse que el 'suelo especialmente protegido' tiene unas características propias que motivan esa clasificación. La modificación de esa clasificación es posible, pero exige acreditar que han desaparecido aquellas condiciones y características que dieron lugar, en su día, a la clasificación de 'especialmente protegido' de un determinado suelo. En el asunto cuestionado, sin prueba alguna, la única justificación que se ofrece para la modificación de la clasificación de suelo impugnada es 'la regresión del sector agrícola en el Municipio'. Pero esta regresión no es, no puede ser, universal (afectando a todo el suelo municipal) ni se puede haber producido con igual intensidad en todo el término municipal salvo que ambos extremos se acrediten debidamente. En último término, esa regresión del sector agrícola a lo que verdaderamente avoca es a extremar las medidas para su conservación, si ello es posible, pero, en ningún caso, a su eliminación pura y simple, y con absoluta ausencia de justificación, que es lo que se ha hecho".

justifican una decisión que, como esta posterior, contraviene una anterior en una cuestión no regida por su discrecionalidad. Esta decisión posterior no está, así, amparada sin más, o sin necesidad de más justificación, por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (*ius variandi*); ni lo está sin más, o sin necesidad de esa concreta justificación, por la discrecionalidad que con carácter general se pregona de la potestad de planeamiento. Por ende, como una consecuencia más, es a la Administración que toma esa decisión posterior a la que incumbe en el proceso la carga de la prueba de la justificación.

En esta línea jurisprudencial se han anulado muchos planes urbanísticos en los que se transforma suelo rural en urbano sin una motivación adecuada. Esto resulta interesante porque el objetivo es brindar una clara protección del suelo rústico a la vista de su valor ambiental y de la necesidad de forzar un uso racional de este recurso. Sin duda, este grupo de fallos en el derecho español ilustran y, en cierta medida, son un buen ejemplo o práctica jurisprudencial para los tribunales constitucionales que tienen una visión antitécnica del manejo del suelo, como ocurrió en el mencionado fallo de la Corte Constitucional.

## CONSIDERACIONES FINALES

El componente rural de la ordenación del territorio es un aspecto que debe ser estudiado bajo la óptica del derecho ambiental, el derecho agrario y el derecho urbanístico, para lograr un uso racional, sostenible y eficiente del suelo rural; teniendo en cuenta que las decisiones que se tomen sobre el territorio deberán ser participativas, democráticas, multinivel, dotadas de legitimidad popular y construidas a partir de negociación y concertación para lograr el desarrollo rural y el crecimiento de las ciudades. Las administraciones –en el caso colombiano, los municipios, y en el caso español, los ayuntamientos y comunidades autónomas– son reguladoras, demandantes y operadores del suelo; es decir, tienen una triple condición sobre este recurso no renovable. Por ende, implica actuaciones planificadas, articuladas y preventivas; de lo contrario, la ordenación del suelo se convierte en procesos administrativos llamados al fracaso.

En España y Colombia se está despoblando la ruralidad, a diferencia de países como Francia, en donde existe una ordenación territorial que parece estar más acorde con los equipamientos propios de una ciudad que oferta oportunidades y genera infraestructura para garantizar calidad de vida para los habitantes tanto del suelo urbano como rural, cumpliendo con el fin del derecho urbanístico, el cual es ordenar el territorio para los ciudadanos.

Es vital conservar el suelo rural en materia de ordenación y categorías de protección ambiental, agrícola, ganadera, extractiva y paisajista, pues siempre este suelo ha sido objeto de choque de diversas competencias administrativas, especialmente la que busca urbanizar, y tradicionalmente se ha protegido de la

transformación, como se pudo ver en el análisis de caso colombiano expuesto. Es necesario que el derecho urbanístico apoyado en el derecho ambiental y agrario ejerzan ordenación conjunta para garantizar disciplinar este suelo y garantizar el desarrollo rural, la protección ambiental y la cohesión de ciudad entre zonas urbanas y rurales<sup>86</sup>.

En cuanto al problema competencial de la ordenación del suelo rural, consideramos que el estado del arte regulatorio es insuficiente por la ausencia de medidas de colaboración y lealtad institucional. Hoy, los choques, problemas e injerencias a la competencia reservada a los municipios de ordenar el territorio rural son una verdad incuestionable, y seguirá generando múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional hasta que el legislador, en el marco de su libertad de configuración, diseñe mecanismo de coordinación y articulación entre el nivel central (nación que representa una visión disímil a la territorial, en materia rural en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la UPRA y la ART, y en materia ambiental en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las corporaciones autónomas regionales) y el nivel territorial (en cabeza de los municipios). Esta no es una tarea imposible en el imaginario legislativo, es poner en marcha una regulación basada en la eficiencia para garantizar el uso eficiente del suelo rural y la coordinación en el ejercicio de las competencias, el cual le impone a las autoridades conciliar sus actuaciones de manera armónica (y no generando confluencia de competencias). Es además necesario rescatar los principios constitucionales de concurrencia y subsidiariedad, máximas orientadoras de la actividad administrativa territorial. En nuestra opinión, la nación y las entidades territoriales deben entender la importancia de ejercer sus funciones sin exceder los límites de su propia competencia, y el Estado central, a través de la estructura administrativa destinada sectorialmente para abordar los distintos asuntos (rurales, ambientales, económicos y sociales), debe aportar insumos útiles en el proceso de formulación y discusión de los planes de ordenamiento territorial en cada uno de los municipios, y hacer un acompañamiento riguroso al ejercicio de la competencia de planeamiento del suelo en el marco de la colaboración armónica que pregonan la carta constitucional. De esta manera, se logrará que los

86 En este último aspecto de generar cohesión entre el campo y la ciudad sugiero ver dos trabajos que ofrecen propuestas desde lo técnico en el caso colombiano. Se tratan de dos tesis de maestría en Estudios Urbano Regionales de la Universidad Nacional de Colombia: GABRIEL POSADA HERNÁNDEZ, *Agrupación de municipios colombianos según características de ruralidad*, Tesis de grado presentada como requisito para optar al título de Magister en Estudios Urbano Regionales, Universidad Nacional de Colombia: Disponible en línea <http://www.bdigital.unal.edu.co/3261/1/71672321.2010.pdf> [consultado el 31 de mayo del 2017]; EDWARD BETANCUR VARGAS, *Ordenamiento del suelo rural y planificación de nuevas formas de ocupación*, Trabajo final de maestría en Estudios Urbano Regionales, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en línea <http://www.bdigital.unal.edu.co/52885/1/98631547.2016.pdf> [consultado el 31 de mayo del 2017].

POT sean el medio capaz de integrar las políticas sectoriales sobre el territorio y se fortalecerá la autonomía local.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Disponible en línea <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>. [Consultado el 10 de noviembre de 2017].

AGUIÉS MENDIZÁBAL, CARMEN. "El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible", *Revista Vasca de la Administración Pública*, n.º 18, 2009, pp. 17-52.

AGUDELO PATIÑO, LUIS CARLOS. *La ruralidad en el ordenamiento territorial en Colombia*. Ponencia presentada al Congreso de ACIUR, celebrado en Bogotá, en noviembre 29, 30 y diciembre 1 de 2006. Disponible en línea <http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/territorial/la-ruralidad-en-el-ordenamiento-territorial-en-colombia.pdf>. [consultado el 10 de noviembre de 2017].

AGUDO GONZÁLEZ, JORGE. "Mecanismos para la limitación de la oferta de suelo", *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 258, 2010, pp. 129-162.

AMAYA NAVAS, ÓSCAR. *La Constitución ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

BAIGORRI, ARTEMIO. "De lo rural a lo urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre sociología rural y sociología urbana en el marco del actual proceso de urbanización global", en *La sociología rural en un contexto de incertidumbre*, v Congreso Español de Sociología (pp. 1-14), Granada, 1995.

BASSOLS COMA, MARTÍN. "Ordenación del territorio y desarrollo rural", *Cuaderno de Desarrollo Local*, n.º 10, 2006, pp. 10-21.

BETANCUR VARGAS, EDWARD. *Ordenamiento del suelo rural y planificación de nuevas formas de ocupación*, Trabajo final de Maestría en Estudios Urbano Regionales, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en línea <http://www.bdigital.unal.edu.co/52885/1/98631547.2016.pdf>. [Consultado el 31 de mayo del 2017].

BOTTINO BERNARDI, ROSARIO. "La ciudad y la urbanización", *Estudios Históricos CDHRP*, n.º 2, 2009, pp. 1-14.

BOUAZZA ARIÑO, OMAR. *La planificación territorial en Gran Bretaña*, Pamplona: Thomson Reuters, 2009.

- BREWER-CARÍAS, ALLAN. *La ciudad ordenada*, Madrid: Instituto Pascual Madoz - Universidad Carlos III de Madrid, 1997.
- CORREA MEDINA, JAIME. "Aproximación conceptual a una Constitución Agraria", en María del Pilar García Pachón (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. 1 (pp. 19-42), Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.
- COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS *La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*, Tesis doctoral de la Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho, 2017. Disponible en línea [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/118250/1/JCCM\\_TESIS.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/118250/1/JCCM_TESIS.pdf). [Consultado el 10 de noviembre de 2017].
- CRUZ ALBERDI-COLLANTES, JUAN. "Vivienda agraria en el suelo rural: bases para una necesaria ordenación", *Revista Investigaciones Geográficas*, n.º 28, 2002, pp. 53-70.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, LILIANA. "El nivel intermedio de gobierno en Colombia: crisis y vigencia de los departamentos", en José Luis García Ruíz (dir.), *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?*, Bogotá: Universidad Libre de Colombia - Junta de Andalucía, 2007.
- FAJARDO MONTAÑA, DARÍO. *Las guerras de la agricultura colombiana (1980-2010)*. Bogotá: ILSA, 2014.
- FERRANDO CORELL, JOSÉ Y ADELA FERRANDO ORTIZ. "Un análisis de los fundamentos del valor y de la valorización urbanística del suelo en situación básica rural", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 294, 2014, pp. 53-94.
- FORTES MARTIN, ANTONIO. "La movilidad urbana sostenible, en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 31, 2015, pp. 169-220.
- FORTES MARTIN, ANTONIO. "Madrid y el dilema (urbano) de la movilidad sostenible en clave jurídica", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2016, pp. 45-91.
- GUZMÁN JIMÉNEZ, LUIS FELIPE. *El catastro multipropósito. Retos y oportunidades para el desarrollo rural*, 2017. Disponible en línea <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-catastro-multiproposito-retos-y-oportunidades-para-el-desarrollo>. [Consultado el 10 de noviembre de 2017].
- GUZMÁN JIMÉNEZ, LUIS FELIPE. *El rol de la sociedad civil en la implementación del punto agrario del proceso de paz en Colombia*, 2016. Disponible en línea <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/el-rol-de-la-sociedad-civil-en-la-implementacion-del-punto-agrario>. [Consultado el 10 de noviembre de 2017].
- GUZMÁN JIMÉNEZ, LUIS FELIPE. *Institucionalidad rural y agrario: ¿Preparada para un escenario de pos acuerdo, paz y reforma rural integral?*, 2017. Disponible en línea <http://lasillavacia.com>.

com/silla-llena/red-rural/historia/institucionalidad-rural-y-agraria-preparada-para-un-escenario-de-pos. [Consultado el 10 de noviembre de 2017].

HALL, PETER. *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996.

HERCE, MANUEL. *Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Reverte, 2009.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. "Paz rural y reforma territorial: impacto del proceso de paz en la descentralización territorial", *Serie de documentos de trabajo*, n.º 51, 2014, pp. 1-18.

HERNÁNDEZ PEÑA, YOLANDA TERESA. "El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿Un instrumento para el desarrollo sustentable?", *Cuadernos de Geografía*, n.º 19, 2010, pp. 97-109.

IBARRA LOZANO, JAIRO. "Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia", *Revista Justicia Juris*, vol. 7, 2007, pp. 37-45.

JIMÉNEZ, WILLIAM GUILLERMO. "Ordenamiento territorial: problema bicentenario", *Revista Diálogos de Saberes*, julio-diciembre de 2010, pp. 77-91.

JUNCEDA MORENO, JAVIER. *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Madrid: Civitas - Gobierno del Principado de Asturias, 2001.

LEFEBVRE, HENRI. *La revolución urbana*, Madrid: Alianza Editorial, 1972.

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. "Teoría de la catástrofe y emigrantes ecológicos", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 30, 2015, pp. 27-57.

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. *Estudios jurídicos sobre la ordenación del territorio*, Pamplona: Aranzadi, 1995.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, MARTA. *La europeización del territorio*, Madrid: Dykinson, 2013.

LOZANO, JAIRO IBARRA. "Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia", *Revista Justicia Juris*, vol. 7, 2007, pp. 37-45.

MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL. *Urbanismo y medio ambiente*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). *Ordenamiento territorial rural. Conceptos, métodos y experiencias*, 2014. Disponible en línea <http://www.fao.org/3/a-i4195s.pdf>. [Consultado el 18 de mayo de 2017].

- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. "La ordenación territorial y urbanística en los EE.UU.", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 291, 2014, pp. 13-60.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*, Valencia: Tirant lo Blanc - Instituto Pascual Madoz, 2013.
- PARK ERZA, ROBERT. *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, Barcelona: Ediciones Serbal, 1999.
- PÉREZ ANDRÉS, ANDRÉS. *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, Madrid: Marcial Pons, 1998.
- POSADA HERNÁNDEZ, GABRIEL. *Agrupación de municipios colombianos según características de ruralidad*, Tesis de grado presentada como requisito para optar al título de magíster en Estudios Urbano Regionales, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en línea <http://www.bdigital.unal.edu.co/3261/1/71672321.2010.pdf>. [Consultado el 31 de mayo del 2017].
- REBOLLO MARTÍN, LUIS. "Ordenación del territorio y urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual", en Tomás Cano Campos (ed.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* (pp. 45-78), Madrid: Iustel, 2005.
- ROBLEDO SILVA, PAULA. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis, 2015.
- SAN MARTÍN SEGURA, DAVID. "La ecologización de los derechos fundamentales en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos", *Redur*, n.º 3, 2005, pp. 1-41.
- SÁNCHEZ BLANCO, ÁNGEL. "El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario. Su incidencia sobre el medio ambiente urbano", *Revista de Administración Pública*, 1977, pp. 327-380.
- SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR Y LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ. "Las Zidres: aspectos generales y problemáticos". En María del Pilar García Pachón (ed.), *Lecturas sobre derecho de tierras*, t. 1 (pp. 255-298), Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017.
- SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. "Urbanismo y minería: tensiones y conflictos sobre los usos del suelo en el territorio municipal", *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n.º 19, 2014, pp. 89-114.
- SANTOFIMIO, JAIME ORLANDO. "Carácter colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado social y democrático de derecho. La ruptura del individualismo clásico en el procedimiento y la decisión administrativos de licencia urbanística", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 2, 2009, pp. 3-82.

SANZ LARRUAGA, FRANCISCO. "Gobernanza de los recursos naturales, conflictividad social y derecho ambiental en América Latina", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 33, 2016, pp. 43-64.

SOLÉ PONCE, JULI. "Algunas reflexiones sobre las relaciones entre Derecho público, urbanismo, ordenación del territorio y desarrollo rural", *Cuaderno de Derecho Local*, n.º 10, 2006, pp. 1-3.

VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. "El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 186, 2011, pp. 91-135.

VIANA GARCÉS, ANDRÉE. "Mapa de un sistema territorial inacabado. El caso colombiano", en Miguel Revenga Sánchez y Emilio Pajares Montolío (eds.), *Organización territorial en España y Latinoamérica. Perspectivas constitucionales y comparación de sistemas* (pp. 443-471), Valencia: Tirant lo Blanc, 2010.

#### JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional, Sentencia C-601 de 2011.

Corte Constitucional, Sentencia C-165 de 2015.

Corte Constitucional, Sentencia C-389 de 2016.

Tribunal Supremo de España, Sentencia del 3 de julio de 2007 (AZ. 3753).