



PROCURADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN



Asociación Colombiana
de Ciudades Capitales

DIÁLOGOS TERRITORIALES:
**DIMENSIÓN
AMBIENTAL**

EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

DE LAS CIUDADES CAPITALES



CUADERNO DE TRABAJO NO. 6

**ORDENAMIENTO RURAL,
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO
A LA ALIMENTACIÓN**

DIÁLOGOS TERRITORIALES: DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LAS CIUDADES CAPITALES (Convenio 105 de 2020 PGN y ASOCAPITALES)

Cuaderno de Trabajo No. 6: Ordenamiento rural, seguridad alimentaria y
derecho a la alimentación

Procuraduría General de la Nación

Margarita Cabello Blanco
Procuradora General de la Nación

Olga Lucía Patín
Procuradora Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios

Elizabeth Porras Cárdenas
Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios

Carmen Helena Gómez
Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales y Agrarios

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales

Luz María Zapata Zapata
Directora Ejecutiva
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales

Natalia Castañeda Angarita
Asesora de Medio Ambiente
Asocapitales

Arq. Zamir Augusto Urrea
Asocapitales

Ing. Sergio Alexander Moncada-Alba
Asocapitales

Diagramación
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales - ASOCAPITALES

Nota: Los documentos de trabajo son transcripciones de las conferencias realizadas en los talleres realizados por la PGN y Asocapitales. Las ideas expresadas en este documento no comprometen a las instituciones que hacen parte de este proyecto.

TABLA DE CONTENIDO

1	ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA: PERSPECTIVAS Y EXPERIENCIAS	4
2	ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO: ESTRATEGIA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	12
3	PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SUELO RURAL AGROPECUARIO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA: UNA MIRADA DESDE EL MINISTERIO PÚBLICO	25
4	LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y SU RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	30
5	REGIÓN, RURALIDAD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL CONTEXTO DE LA FORMULACIÓN DEL POT “EL RENACER DE BOGOTÁ 2022-2035	41
6	PREGUNTAS	47

1

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA: PERSPECTIVAS Y EXPERIENCIAS¹

Fabián Ardila Pinto

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Se presentará desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), especialmente desde el área de alimentación y lucha contra la malnutrición, un conjunto de visiones y reflexiones sobre el ordenamiento territorial y sus conexiones con el derecho humano a la alimentación en Colombia.

En primer lugar, hay que mencionar que FAO cuenta con unas líneas de trabajo donde el ordenamiento territorial es protagonista, como alimentación y lucha contra la malnutrición, recursos naturales, gobernanza de los bosques, tierras y agua, innovación social y tecnológica para sistemas agroalimentarios sostenibles, agricultura familiar y mercados inclusivos y gestión del riesgo y rehabilitación de medios de vida. También se cuenta con unos ejes trazadores como lo son la atención diferencial, el desarrollo rural con enfoque territorial, el cambio climático y, en especial, la seguridad alimentaria y nutricional, la reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad para la paz, por medio de los cuales se busca llegar a la garantía del derecho humano de la alimentación.



Derecho humano a la alimentación

Es necesario dar claridad que el derecho humano a la alimentación no es el derecho a ser alimentado, no se reduce al trabajo frente al hambre ni al conteo de calorías y nutrientes. El derecho a la alimentación se desmarca del asistencialismo alimentario. Por el contrario, el derecho a la alimentación implica tener acceso de manera regular y permanente, a una alimentación que sea cuantitativa y cualitativamente adecuada, vinculada no solamente a los contextos sociales, sino también a las tradiciones culturales, buscando una garantía individual y colectiva del acceso a este derecho y que además que sea digna.

Esta perspectiva permite pensar que el derecho humano a la alimentación y la alimentación, son un proceso conectado a un sistema alimentario donde todos los factores productivos, los procesos de producción, transformación, consumo y utilización biológica están altamente conectados, son sinérgicos. Por ejemplo, en el caso de poblaciones rurales, organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendiente, entre otras, se ha abierto la puerta a reivindicaciones en temas de autonomía y soberanía alimentaria. Esta resulta ser una perspectiva interesante para la FAO, ya que el 83% de los alimentos consumidos en el país provienen de la población campesina, es decir, la agricultura familiar y los pequeños productores. Sin embargo, resulta paradójico que el 80% de estas personas que viven en la ruralidad padecen de hambre.

1 Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>



- **Disponibilidad:** Contempla las posibilidades que tienen los individuos y comunidades de alimentarse, ya sea directamente explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de producción, distribución, elaboración y de comercialización.
- **Accesibilidad:** Puede ser económica (tener los recursos económicos para comprar los alimentos) o Física (tener los medios para producirlos y consumirlos).
- **Adecuación:** No solo se refiere a un conjunto de calorías y nutrientes (adecuación nutricional); también incluye la adecuación social, económica, cultural, ambiental de la alimentación y su inocuidad.
- **Sostenibilidad:** Entraña la posibilidad de disponer y acceder a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras, lo cual está estrechamente ligado a las formas ambientalmente sostenibles de producción y el consumo responsable de alimentos

Dimensiones o atributos del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada

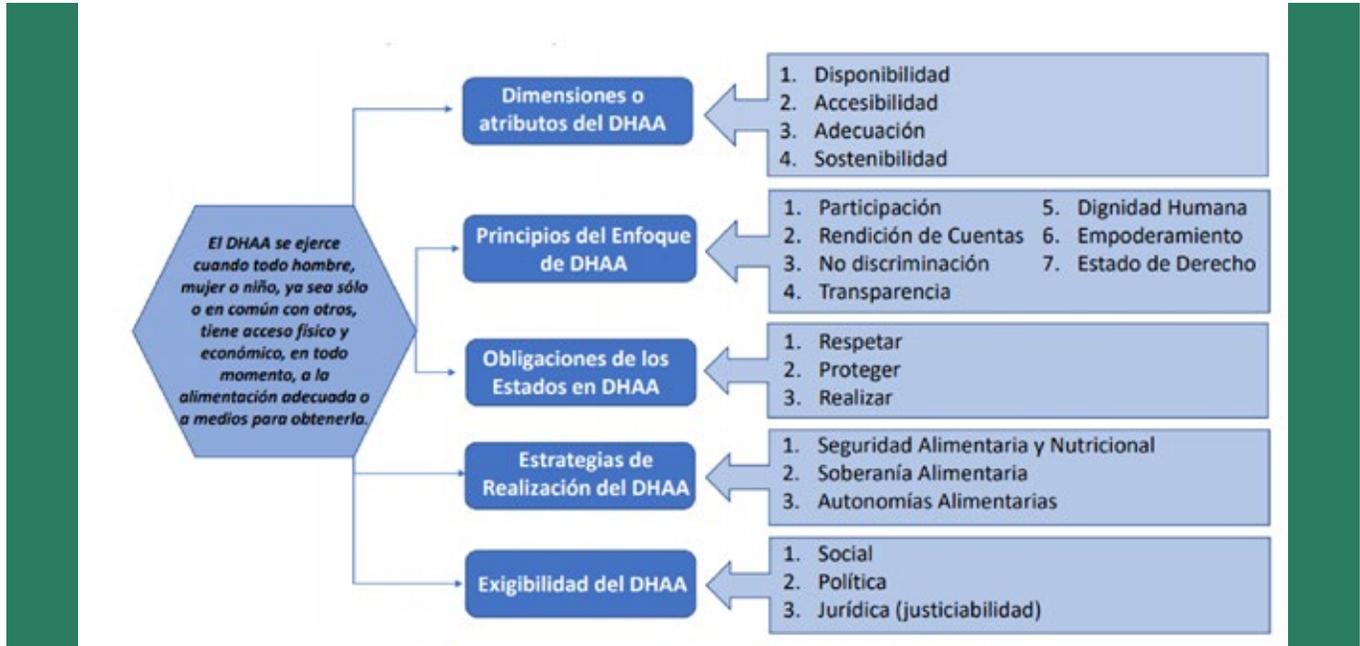
Un elemento importante para resaltar es que el derecho humano a la alimentación tiene unas dimensiones o atributos que se conectan con la seguridad alimentaria como una escala inicial progresiva para llegar al derecho humano de la alimentación. Estas dimensiones son:

La siguiente imagen muestra temáticas relacionadas con estas dimensiones que están directamente relacionadas con el ordenamiento territorial y sus concepciones, pues estos atributos del derecho están conectados con la manera de pensar y ordenar el territorio y con los actores se relacionan en él.



Observación General No. 12
HAC: La negligencia del Derecho Humano a la Alimentación. Quiénes y cómo hacerlo. 2017

Además de cada una de las dimensiones, el derecho a la alimentación también cuenta con principios, obligaciones, estrategias y una exigibilidad, que funcionan muy bien en la estructuración de las políticas públicas donde el ordenamiento territorial es clave.



Retos por alcanzar para avanzar hacia la garantía del derecho a la alimentación

Existen una serie de retos para llegar al derecho humano a la alimentación en Colombia. Hoy se cuenta con una serie de insumos de política pública como el CONPES 113, que da el marco de la política de seguridad alimentaria y nutricional para el país, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 – 2019, el cual se encuentra en un proceso de reformulación, el CONPES 3932 que es el plan marco de implementación del acuerdo final y el CONPES 3918 que es la estrategia de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia.

Lo anterior, muestra la perspectiva normativa que se debe integrar a la necesidad de transitar al enfoque basado en derechos humanos con roles y responsabilidades claras de los actores, el reconocimiento de otras herramientas de planeación territorial como los planes de salvaguarda, planes de vida, el etnodesarrollo y, por último, el tránsito hacia la consolidación del sistema o instancia rectora con voz y voto para la garantía progresiva del DHAA.

El país también cuenta con una Política de Desarrollo Agrario Integral, que es el sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (Planes territoriales de SAN; Consejo nacional y consejos territoriales con participación sociedad civil; planes de choque contra el hambre; agricultura familiar; campañas Estilos de Vida Saludables; compras locales; acompañamiento técnico y tecnológico). Esta Política ha sido muy importante para la territorialización de los PDET y otras acciones relacionados con la reducción de la pobreza, la capacidad institucional, el desarrollo de infraestructura, el desarrollo social, los estímulos a la economía campesina y, en general, los mecanismos de garantía que buscan los PDET.

Particularmente, el CONPES 3932 se encuentra vinculado a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN. El plan marco de implementación dicta unos mecanismos en los cuales el Plan de Desarrollo, los Consejos Nacionales, Departamentales y Municipales de alimentación y Nutrición y los Planes Departamentales, Municipales y Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional deben acoger esta visión del ordenamiento territorial de la alimentación en los municipios y departamentos.

Adicionalmente se encuentra, el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, que busca garantizar, de manera progresiva, el derecho a la alimentación de la población rural mediante el desarrollo de acciones intersectoriales, coordinadas y articuladas a través de la implementación del Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en los territorios. Uno de los objetivos de este Plan es la implementación de capacidades y oportunidades de las familias y las comunidades

rurales para acceder a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada y contribuir a mejorar las condiciones de producción y de comercialización de las economías campesinas, familiares, comunitarias y grupos étnicos en las áreas rurales.

Por otra parte, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 plantean una serie de objetivos en la alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición, que instan a:

Objetivo 1. Incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo: transformación productiva y sostenible.

Objetivo 2. Mejorar la capacidad de los hogares para acceder de forma física y económicamente estable a alimentos, a través de herramientas y mecanismos para su producción o adquisición, acceso al mercado y generación de ingresos.

Objetivo 3. Lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas.

Objetivo 4. Establecer un mecanismo de articulación y gobernanza multinivel en torno a la SAN.

a) Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Instrumentos de planeación territorial que se armonizan para la garantía del derecho a la alimentación (DHAA)

Existen instrumentos de planeación territorial que dan garantía y están conexos al derecho humano a la alimentación, por lo que su implementación debe estar armonizada. La siguiente imagen muestra algunos de estos instrumentos:

Instrumentos
POT – PBOT – EOT
Plan de Manejo y Ordenación de una Cuenca - POMCA
Plan Territorial de Salud Pública
Plan Territorial de Educación (énfasis colegios Agropecuarios)
Plan Territorial de Atención a la Primera Infancia
Plan Integral Único (Víctimas)
Planes de Vida y de Etnodesarrollo (comunidades étnicas)
PATR (PDET)

En cuanto al contexto rural, hay una fortaleza en cómo el derecho humano a la alimentación se manifiesta en el país. Asociado al uso y vocación del suelo en Colombia, un elemento clave para analizar es que la ganadería ocupa más del 30% del país, aun cuando sólo podría implementarse en el 13,3%. El panorama agrícola es opuesto, pues el 4,7% del suelo se usa en cultivos, mientras que su área potencial es del 19,3% en todo el territorio del país.

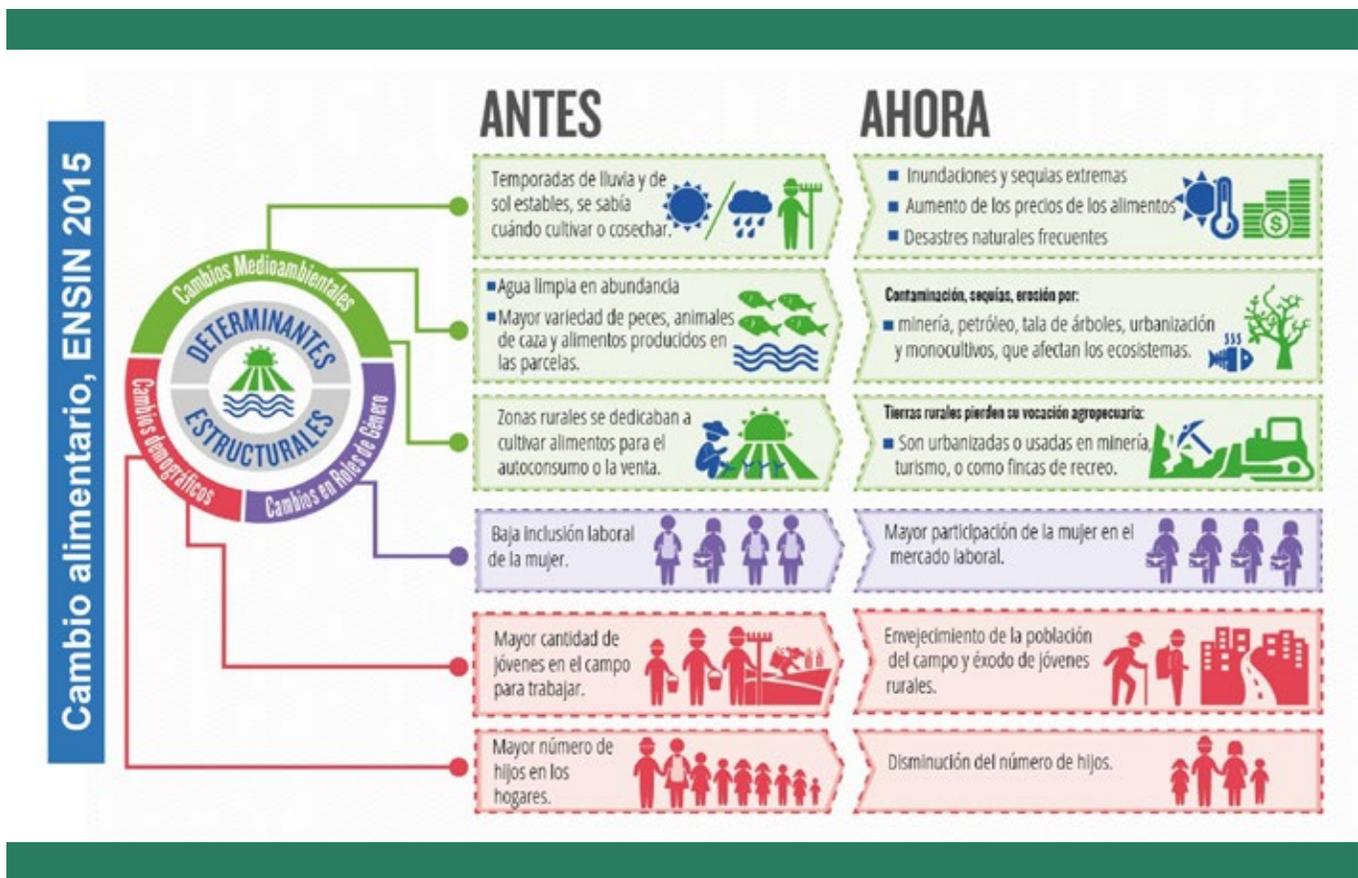
La actividad agrícola es opuesta a la ganadera. Las áreas aptas abarcan 22 millones de hectáreas (19,3%), pero tan solo se utilizan aproximadamente 5,3 millones (4,7%). No todas las 5 millones de hectáreas donde hay presencia de cultivos hacen parte de las zonas catalogadas como aptas. “Los cultivos abundan en los páramos, en terrenos de alta montaña y en las zonas cercanas a los ríos. Por la extralimitación ganadera, Colombia no solo ha sepultado sus terrenos más agrícolas, sino que ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria” (IGAC).

El país tiene cerca de 64,2 millones de hectáreas con vocación forestal (56,2%). De este total, 3,9 millones de hectáreas pueden ser aprovechadas para elaborar productos maderables y otros como gomas, resinas, frutas,

colorantes y plantas medicinales. No obstante, tan solo 113 mil hectáreas tienen este uso productivo forestal, es decir, que se desperdician más de 3,7 millones de hectáreas con potencial. A pesar de contar con más de 15,1 millones de hectáreas donde se podría implementar sin ninguna repercusión (13,3%), actualmente 34,8 millones tienen ganado (36,6%).

Otros aspectos que se relacionan con el ordenamiento territorial, son los resultados de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), que en el componente cualitativo mostró cambios demográficos, ambientales y de género en los temas nutricionales. Estos cambios se

asocian a efectos del cambio climático severo, con inundaciones y sequías extremas, al aumento de los precios de los alimentos por estas fluctuaciones y a la recurrencia de desastres naturales, que podrían haber sido prevenibles. También se encontró un incremento de las economías basadas en la minería y el petróleo, sumado a un proceso desmedido de deforestación, urbanización y monocultivos que afectan los ecosistemas. Se evidenció una relación directa entre la pérdida de la vocación agropecuaria de las tierras rurales y aumento de las actividades asociadas al turismo, fincas de recreo, procesos de urbanización y desarrollo minero.



En relación a los cambios en los roles de género, se ha encontrado que en las ciudades hay una mayor participación de la mujer en el mercado laboral formal, lo que genera un dinamismo en la alimentación de las ciudades. También se ha observado un éxodo de la juventud rural hacia las ciudades, lo que implica un aumento de los procesos de informalidad y un envejecimiento de la población del campo.

En términos de oferta social, esta se ha centrado en subsidios en dinero generando dependencia económica en

las ciudades y en el campo, en donde muchas veces, el dinero no se invierte en alimentos, sino en otros bienes y servicios. En el escenario político y territorial, se ha encontrado que muchos municipios han dejado de ser despensas alimentarias, por tanto, hay mayor importación de alimentos y cambio de la economía local a una economía basada en agronegocios o monocultivos. Los municipios que históricamente tenían una gran diversidad de producción, se han volcado a economías que han disminuido la posibilidad de alimentar a las ciudades.



En relación a cambios en el consumo, se detalla que ha habido una disminución en el tamaño de las cocinas, es decir, que los proyectos habitacionales urbanos ahora contemplan espacios reducidos. También se ha evidenciado un consumo de alimentos fuera del hogar y de alimentos industrializados, al tiempo que hay una disminución de los tiempos destinado a cocinar en las zonas urbanas.

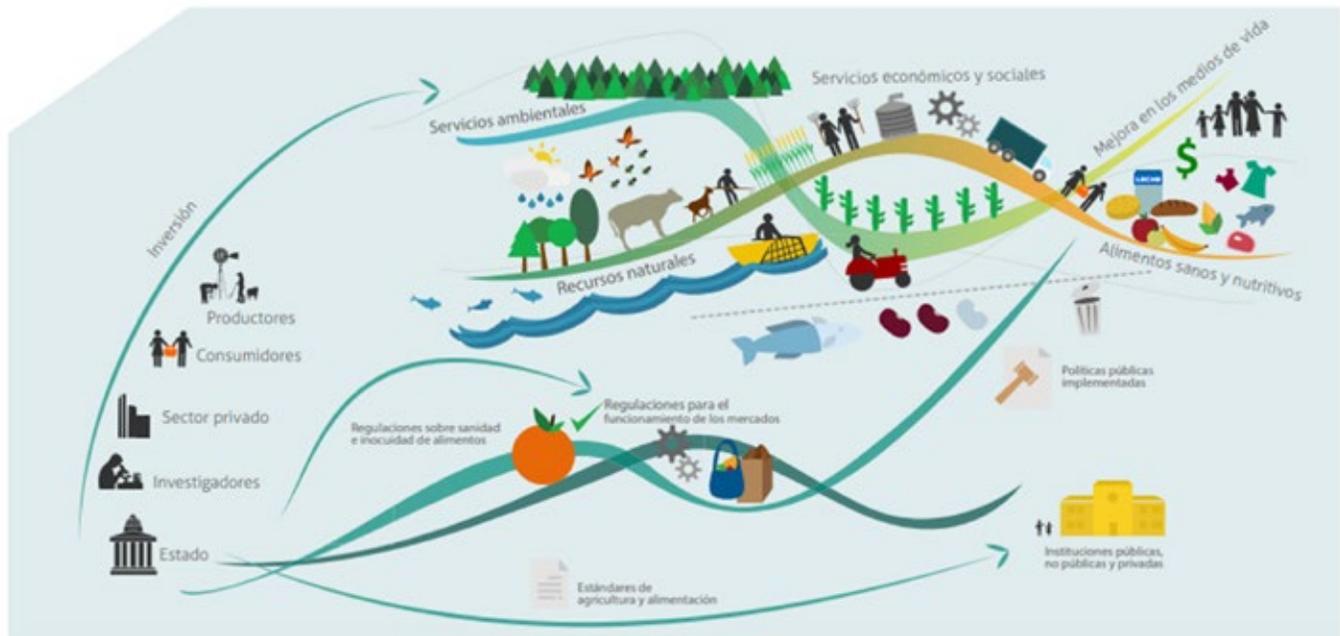
La ENSIN muestra que el 54.2% de los hogares en Colombia se encuentran en inseguridad alimentaria, situación mayoritariamente en hogares con jefatura femenina (57.6%), en hogares indígenas (77%) y afro (68.9). Esta inseguridad alimentaria se ve materializada en la falta de poder adquisitivo económico en los hogares y la cantidad de alimentos a los que tienen acceso. La siguiente imagen deja ver la inseguridad alimentaria por región del país.



Sistema alimentario y ordenamiento territorial

En relación al sistema alimentario y el ordenamiento territorial, existen unos actores fundamentales como son los productores, consumidores, el sector privado, los investigadores y el Estado. También se debe tener en cuenta la relación entre estos actores y la ordenación del territorio en función de los servicios ambientales y de los recursos naturales que dinamizan la economía, las relaciones sociales y la conexión entre el campo y la ciudad. Esta sinergia permitiría la llegada de alimentos sanos y nutritivos a las ciudades, la mejora de los medios de vida, la justa regulación de mercados y tener estándares de agricultura y alimentación conectados a instituciones públicas y privadas.

Un elemento clave para pensar en las ciudades, es que los sistemas alimentarios están caracterizados por cadenas de suministros. Por lo general, estas cadenas son verticales del campo a la ciudad. En el sistema, tiene un rol importante el conocimiento científico en la industria de los alimentos y los patrones y lógicas de los consumidores, Esta estructura ha hecho que los pequeños productores se vean excluidos de estas dinámicas más modernas.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Visión común de la agricultura y alimentación sostenibles*. FAO. 2014.

A nivel global se pierden y desperdician 1.300 millones de toneladas de alimentos por año, es decir, un tercio de los alimentos producidos para consumo humano. En América Latina y el Caribe, llega al 34% de los alimentos producidos, lo que se representa en 127 millones de toneladas. (223 kilogramos de alimentos perdidos o desperdiciados por persona al año en América Latina). Este fenómeno tiene lugar a lo largo de toda la cadena de valor: producción 28%, procesamiento: 6%, manejo y almacenamiento: 22%, distribución y mercado: 17%, y consumo: 28%.

Según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Colombia se pierden y desperdician anualmente de 9.76 millones de toneladas de alimentos, el equivalente al 34% de la producción total. Las mayores pérdidas se registran en las cadenas de frutas y vegetales (62%) y de raíces y tubérculos (25%). Solo en Colombia, estas pérdidas y desperdicios de alimentos serían suficientes para alimentar a 8 millones de personas al año, aproximadamente. El foco mayor de pérdidas se da en la etapa de producción con el 40,5% (3,95 millones toneladas), seguido por el 19,8% (1,93 millones de toneladas) que se pierde en el proceso de poscosecha y almacenamiento y el 3,5% (342 mil toneladas) en los procesos de procesamiento industrial.



Otros datos muestran que en adultos el sobrepeso y la obesidad alcanzó un 56,4% en población general, 56,6% en población sin pertenencia étnica, 51,4% en indígenas y 57,4% en afrocolombianos, siendo este grupo población el que mayor prevalencia presentó. Así mismo, se detalla que uno de cada tres jóvenes y adultos tiene sobrepeso (37,7%), mientras que uno de cada cinco es obeso (18,7%). Lo que ha significado un incremento de 5,2 puntos porcentuales con respecto al 2010.

En esta perspectiva, se resalta la importancia de conectar lo que sucede en las áreas rurales con lo que demandan

las áreas urbanas. Además, que las ciudades son importantes por ser quienes protagonizan el abastecimiento y concentran la distribución de los alimentos hacia diversas cabeceras municipales, no se puede olvidar que esto lo logran hacer las capitales en la medida en que las zonas rurales estén funcionando y se promuevan los mercados inclusivos.



- Promoción del uso de productos locales (ciudades gastronómicas, turismo sostenible, cadenas de valor).
- Cultura alimentaria.
- Aspectos contextuales de cómo está el país deben analizarse a través de sistemas de información geográfica.
- Solución a problemas históricos de acceso a infraestructura, servicios básicos, educación, seguridad, salud.
- Se requiere proteger la producción de la ruralidad a partir de la diversidad en la producción y de la resiliencia de los productores (mayor autonomía – menor dependencia).
- El Ordenamiento Territorial (y el ordenamiento rural) precisa apostar a la diversificación de la producción, que es una apuesta de FAO y debería ser una apuesta de la ruralidad colombiana (No al monopolio, no al monocultivo, y sí a agricultura sensible a la nutrición y a los circuitos cortos de comercialización).
- Sinergia entre las dimensiones del Derecho Humano a la Alimentación para su garantía, protección y exigibilidad.
- Estamos en un momento de segunda generación de los POT, donde se busca superar brechas o deudas en el ordenamiento territorial.
- Nuevas visiones – aprendizajes territoriales

Mensajes claves

- Sostenibilidad debe darse no solo en términos económicos, sino en términos ecológicos y sociales. Las ciudades deben generar campañas de educación ambiental y educación para la sostenibilidad territorial.
- Hábitos alimentarios saludables se conectan con diversificación de la producción y un adecuado del suelo y recursos hídricos.
- Debe haber una interconexión y visión sistémica de las políticas públicas.

Es un desafío motivar al productor agropecuario quien está en crisis y cambio generacional, para conectar lo rural con lo urbano y lo periurbano, como una opción de desarrollo de los territorios pensada de manera más integral. Estamos en un momento de segunda generación de los POT, donde se busca superar brechas o deudas en el ordenamiento territorial. Uno de los retos del Ordenamiento, con liderazgo de las ciudades, es acercar la ruralidad y sus valores agregados.

2.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO: ESTRATEGIA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA²

Felipe Fonseca Fino

Director

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) es una entidad técnica y pública adscrita al Ministerio de Agricultura que apoya los procesos de formulación y ejecución de políticas. La UPRA busca orientar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, a través de la planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad, y la definición de lineamientos, criterios e instrumentos, que promuevan el uso eficiente del suelo para el desarrollo rural con enfoque territorial.

La UPRA también está a cargo de temas de adecuación de tierras, mercado de tierras rurales y a la planificación del ordenamiento territorial agropecuario. Ahora, se habla de ordenamiento territorial agropecuario por que el Decreto Ley 4145 de 2011 que constituye o formula la UPRA da un lineamiento de definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de Ordenamiento territorial.

El Estatuto Municipal, Ley 1551 de 2012, Artículo 3, Numeral 6, que se refiere a la función del municipio para formular su Plan de Desarrollo, y el Numeral 9, que se refiere a la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, sugieren tener en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA, asunto por el cual se hacen asociaciones con gobernaciones, pero también hay una asistencia y un apoyo para con los municipios, en la revisión o ajuste de los POT.

Para resaltar la importancia del sector agropecuario, se detalla que existe en la normativa colombiana un bloque jurídico y normativo que hace referencia al sector agrícola, entre los que se mencionan:

- Constitución Política Nacional. Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial

protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

- Ley 160 de 1994. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Art. 1 núm. 5. Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.
- Acuerdo COT 028 DE 2020. Adiciona como tema de interés nacional de Ordenamiento Territorial los lineamientos para garantizar la seguridad alimentaria.
- Ley 41 de 1993. Organiza el subsector de adecuación de tierras. Art. 3 El servicio público de adecuación de tierras (ADT) comprende la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar a un área determinada con riego, drenaje, o protección contra inundaciones, reposición de maquinaria; así como las actividades complementarias de este servicio para mejorar la productividad agropecuaria.

El sector agropecuario, como asunto estratégico, aborda el abastecimiento y la seguridad alimentaria, la salud pública, que se asocia con la calidad en la alimentación, la constitución del paisaje agropecuario, relacionado con la generación de cultura y arraigo tradicional de las comunidades, con los procesos ambientales en la conservación del suelo, con las actividades comerciales y logísticas, con la provisión de materias primas y la generación de empleo e ingresos para la población rural.

² Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>



El sector agropecuario como asunto estratégico

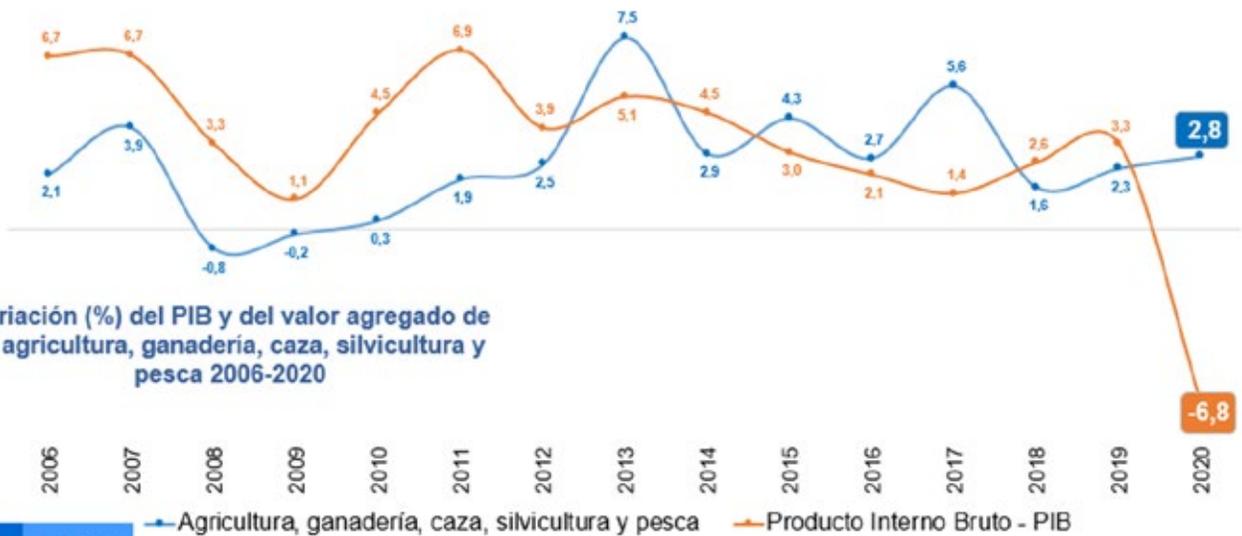


- ✓ Abastecimiento y **seguridad alimentaria**
- ✓ **Salud pública**
- ✓ Construyen **paisaje**
- ✓ Aportan ventajas ambientales en la **conservación del suelo**



- ✓ Dinamiza las actividades **comerciales y logísticas**
- ✓ Provee **materias primas** a otros sectores
- ✓ Genera **empleo e ingresos** para la población rural

Durante el año 2020, año de pandemia y confinamiento, el sector agropecuario aumentó su participación y aporte agregado al Producto Interno Bruto, con un aumento del 2.8%, cuando en el Producto Interno Bruto nacional cayó en 6.8%. Sin duda, fue un sector que demostró su capacidad de resiliencia y adaptación, al garantizar que el sistema continuara en operación y que la producción, el abastecimiento y la comercialización se mantuvieran.



El campo es de todos
Minagricultura

Algunas cifras frente a la producción agropecuaria muestran que se tiene una balanza comercial negativa. Efectivamente, en términos de volumen es negativa porque la producción que se importa o el volumen que se importa, especialmente de alimento de cereales, maíz y soya, es para la producción pecuaria, tanto avícola como porcícola. Sin embargo, y pese a una balanza negativa, la balanza comercial fue positiva, es decir, el valor de los productos es muy apreciado, por lo que hay una balanza en dólares positiva.

En enero de 2021 la balanza comercial presentó un superávit de USD 62,6 millones FOB, cifra superior en USD 61,2 millones al superávit presentado en el año 2020.



Valor balanza comercial productos agropecuarios, alimentos y bebidas
Enero (2010- 2021) USD millones FOB



Se debe mencionar que, pese al gran potencial del país, no toda la frontera agrícola está cultivada y se está transitando hacia la producción agrícola. Se ha intentado cambiar el concepto de la vocación del suelo para hablar de la aptitud y del potencial que tienen las características de los suelos, en función no sólo de la oferta natural sino también en función de los requerimientos de los cultivos, lo que permite determinar un potencial en función de cada sistema productivo.

Para 2018 no toda la frontera agrícola estaba cultivada, de una frontera de 39 millones de hectáreas, 34% del territorio, apenas el 19 estaba cultivada. Además, hay actividades ganaderas asociadas a algunas coberturas de pastos, pero no quiere decir que todos los pastos en Colombia están dedicados a las pasturas o la cobertura de uso para ganadería.



Pese a los esfuerzos, la pobreza en el campo sigue siendo superior a la de las ciudades, la brecha es mucho mayor. En Colombia para el año 2.020, el 18,2% de la población rural tuvo en promedio un ingreso mensual per cápita inferior a la línea de pobreza monetaria de los centros poblados y rurales dispersos, que fue de 112.000 pesos. Este es un factor por el cual es importante que cuando se hable de ciudades, se mire la importancia que hay entre el campo y la ciudad, pues como bien se sabe, sin campo no hay ciudad y con un campo pobre y marginal aún menos. Un fenómeno adicional es el aumento de la migración hacia las ciudades y el comportamiento por género, pues de 12 millones de personas que viven en el campo, es decir el 24% de la población, el 48% son mujeres.

Cuando se habla de gestión del territorio para para usos agropecuarios, se busca orientar el territorio para el uso eficiente de los recursos agropecuarios. Por ello, se creó un referente conceptual muy importante que es el documento “Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios – Bases para la Formulación de Política Pública”, el cual fue adoptado mediante la Resolución del Ministerio de Agricultura 128 de 2017. Esta última, es la política que adopta las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. Busca contribuir en la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, de manera articulada con los instrumentos del ordenamiento territorial y desarrollo rural existentes en el territorio.

Por otro lado, también se busca incorporar la frontera agrícola en instrumentos de planificación sectorial. Así pues, el Artículo 8 de la Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) adopta la definición de la frontera agrícola y una metodología para su identificación. El MADR y sus entidades adscritas y vinculadas incorporarán la definición e identificación de Frontera Agrícola Nacional en sus instrumentos de planificación. Además, la identificación de la Frontera Agrícola Nacional no aplica para la toma de decisiones que impacten aspectos económicos, instrumentos financieros y crediticios, o de planificación, a nivel predial. Los entes territoriales podrán tener en cuenta la Frontera Agrícola Nacional como área de referencia en sus instrumentos de planificación y gestión del suelo rural agropecuario. Igualmente, podrán adaptarla a su ámbito territorial, de acuerdo con la información oficial de su jurisdicción y la metodología.

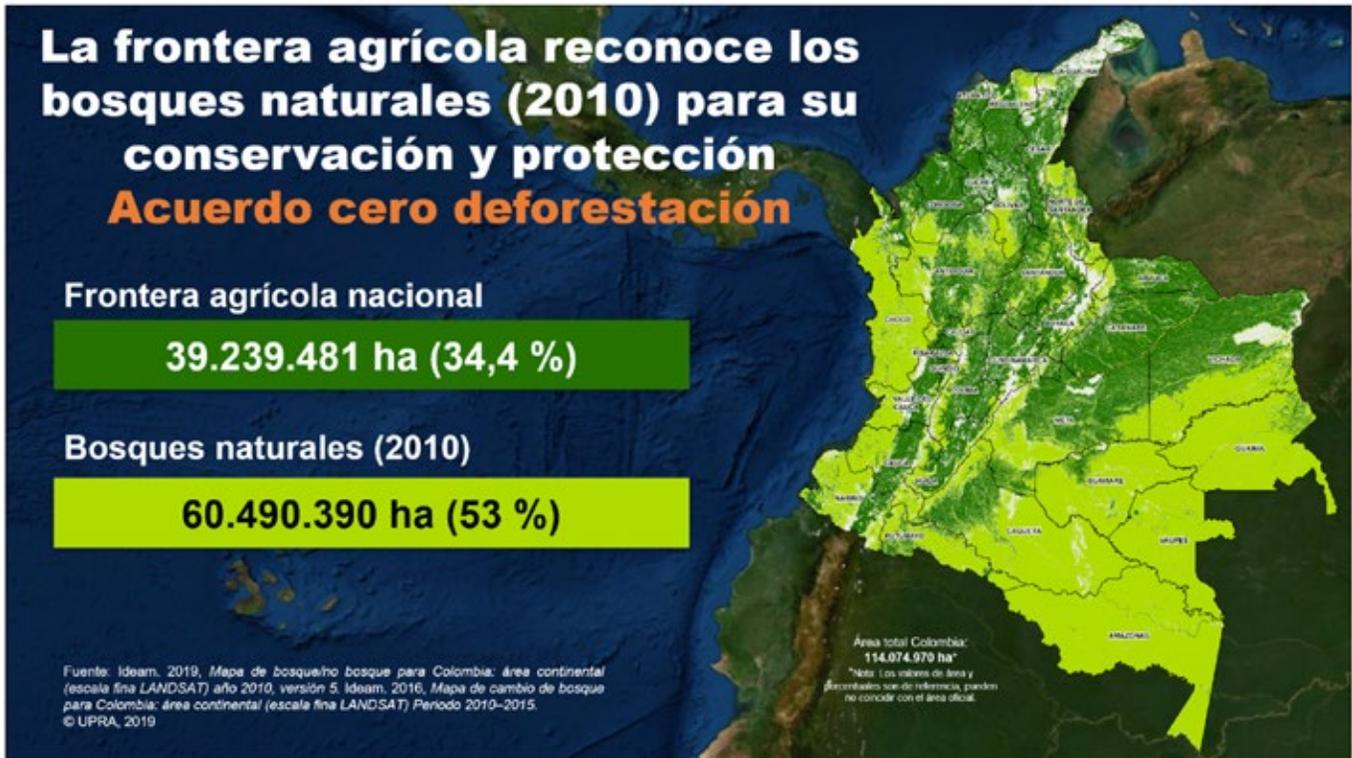
El MADR y el Gobierno Nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 han propuesto que el Minagricultura formulará e implementará una estrategia de ordenamiento productivo de la frontera agrícola nacional y, con el apoyo de la UPRA, realizará una zonificación que promueva el uso eficiente de las tierras para fines productivos. Al mismo tiempo que pretender promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias.



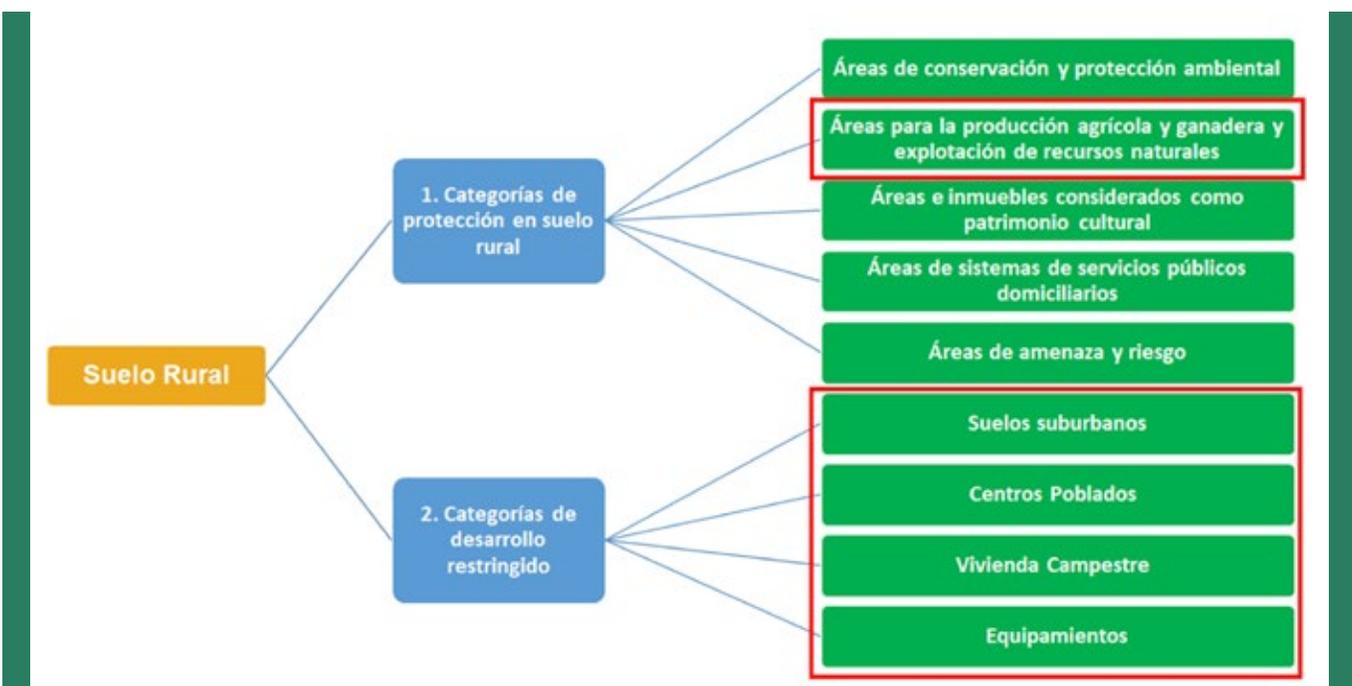
Lineamientos para el ordenamiento territorial agropecuario

Colombia cuenta con una frontera agrícola de 39.2 millones de hectáreas, que representan el 34.4% del territorio nacional. En materia de ordenamiento territorial, específicamente en el ordenamiento agropecuario, se encuentra un portafolio herramientas para los entes territoriales que se pueden consultar en el KIT Territorial del DNP. Allí se encuentran diferentes herramientas como la definición del modelo territorial agropecuario y la estrategia de ocupación de uso del territorio, además de los lineamientos para la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial, los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural, muchos de ellos diseñados originalmente para el ordenamiento y la gestión de los suelos rurales.

En el KIT se encuentran una serie de contenidos sugeridos para el componente rural de los planes de ordenamiento territorial que, aunque poco se han aplicado, es una herramienta de la planificación del desarrollo y un instrumento intermedio de planificación de zonas rurales denominada *Unidades de Planificación Rural*.



En la Resolución 128 de 2017, que define el ordenamiento social y productivo de las tierras rurales, está consignada la estrategia, lineamientos y elementos a tener en cuenta para la incorporación de la ruralidad en los planes de ordenamiento territorial, en el KIT están desagregadas cada una de ellas.



Los lineamientos estratégicos del Ordenamiento Territorial Agropecuario son los siguientes:

Lineamientos estratégicos del Ordenamiento Territorial Agropecuario

1. Protección de los suelos agropecuarios, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria.

2. Uso eficiente del suelo para el desarrollo rural agropecuario.

3. Ocupación ordenada el territorio rural.

4. Gestión y administración de las tierras rurales.

5. Desarrollo agropecuario competitivo, con mayor producción.

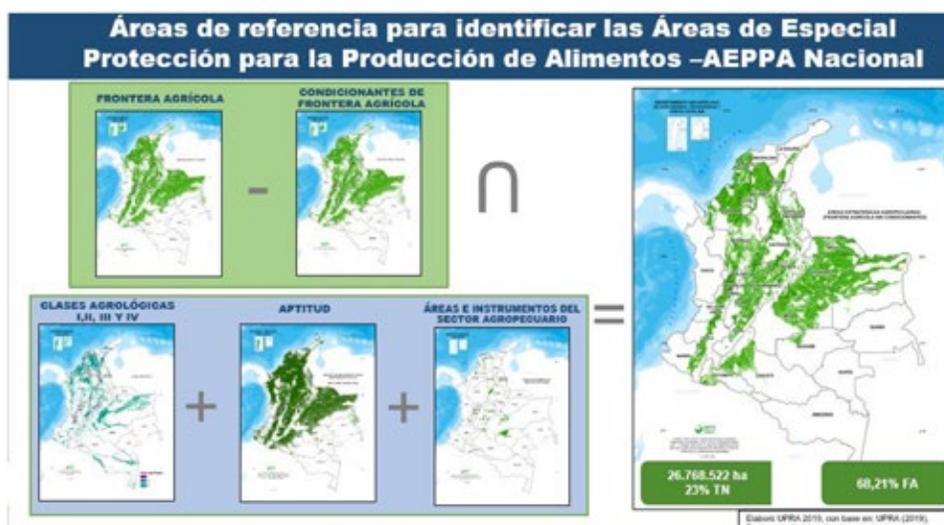
6. Población rural con mejor calidad de vida vs menos brechas socioeconómicas.

7. Armonización de los instrumentos sectoriales al ordenamiento territorial

1. Protección de los suelos agropecuarios con el fin de garantizar la seguridad alimentaria.

Áreas dentro de la frontera agrícola de la entidad territorial que, por sus características especiales (estar dentro de la frontera agrícola sin condicionantes) para el desarrollo de actividades agropecuarias, y por ser un asunto estratégico de interés nacional, se requieren identificar y proteger para garantizar la seguridad alimentaria de los territorios.

Con estas áreas se busca fortalecer al departamento en su proceso de ordenamiento territorial, así como en su rol de orientar a los municipios de su jurisdicción para la incorporación de estas áreas en el ordenamiento territorial municipal como suelo rural de protección para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, donde su uso principal es agropecuario.



2. Uso eficiente del suelo para el desarrollo rural agropecuario.

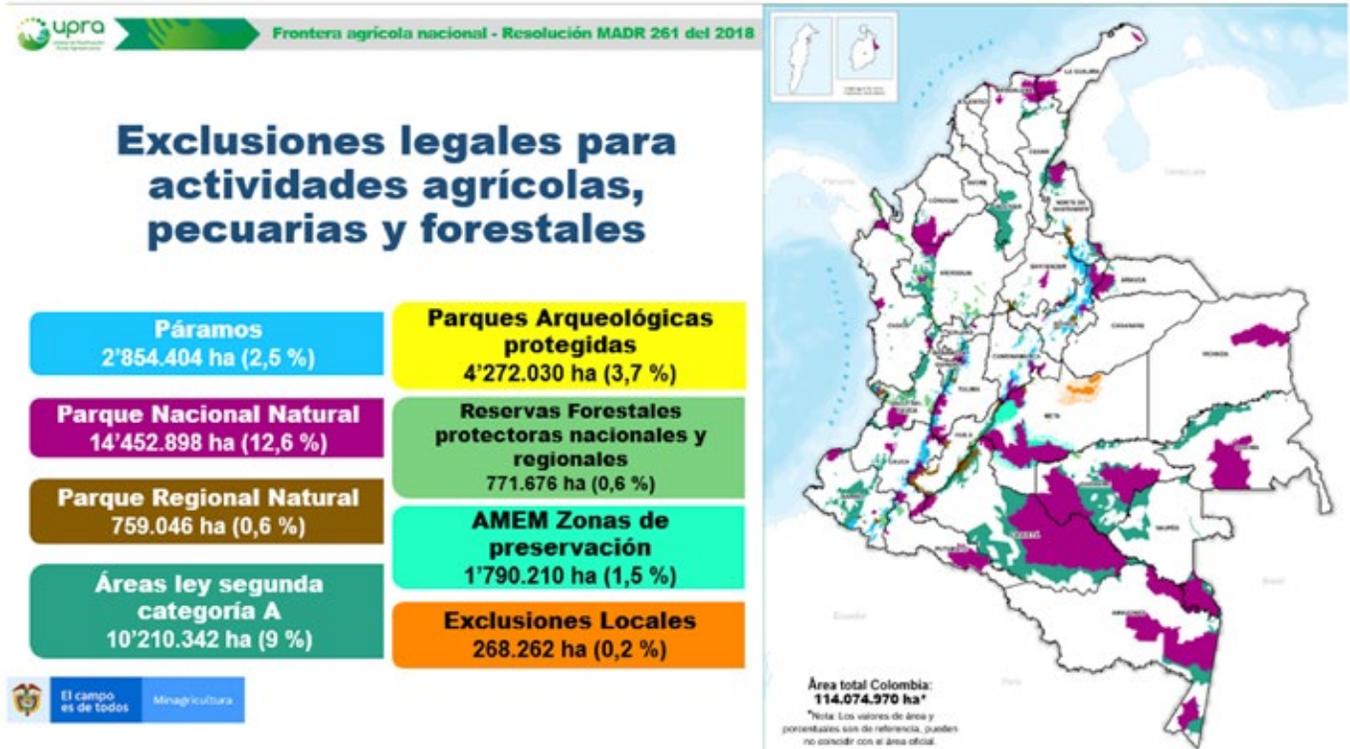
El Departamento y sus entidades territoriales planificarán, fomentarán y desarrollarán las actividades agropecuarias en los territorios incluidos en la frontera agrícola, entendida ésta, como el límite del suelo rural que, separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas, donde las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la Ley, de acuerdo con la Resolución 261 de 2018 del MADR.

**Clasificación de las Áreas Protegidas y
de especial importancia ecológica
AP-AEIE. MADS. 2016**

Categoría de AEIA	Tipos	Categoría de ordenamiento Ambiental
SINAP areas del Sistema de parques Nacionales Naturales de Colombia	Parques Nacionales Naturales	Preservación
	Reservas Naturales	Preservación
	Santuarios de Fauna y Flora	Preservación
	Via Parque	Preservación
	Prospección para la declaración de áreas protegidas (zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales)	Preservación 
SINAP Otras categorías	Parques Regionales Naturales	Preservación
	Reservas Forestales Protectoras Naturales	Preservación
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	Preservación
	Distritos Regionales de Manejo Integrado	Conservación y uso sostenible
	Distritos de Conservación de suelos	Conservación y uso sostenible
	Áreas de Recreación	Conservación y uso sostenible
Estrategias complementarias de Conservación y Uso Sostenible	Reservas naturales de la Sociedad Civil	Conservación y uso sostenible
	Reservas Forestales Ley 2°	Conservación y uso sostenible
	Humedales RAMSAR	Conservación y uso sostenible
	Reservas de la Biosfera	Conservación y uso sostenible
	AICAS	Conservación y uso sostenible
EcoSistemas estratégicos	Complejos de Paramo	Preservación
	Otros Humedales interiores	Conservación y uso sostenible
	Bosques Secos	Conservación y uso sostenible
	Manglares, Zonas costeras, estuarios, meandros, cienagas y otros habitats de recursos hidrobiológicos	Conservación y uso sostenible
Áreas con oportunidades para potencializar el desarrollo sostenible	Áreas susceptibles de Restauración	Restauración
	Áreas con portafolio de medidas de adaptación y mitigación	Conservación y uso sostenible
	Resguardos Indígenas	Reglamentación especial
	Territorios colectivos negros	Reglamentación especial

Los departamentos y los entes territoriales podrán adoptar y adaptar la frontera agrícola (FA) acorde con sus particularidades, teniendo en cuenta las nuevas reglamentaciones ambientales y de acuerdo con la Resolución 261 de 2018 del MADR. La frontera agrícola contribuye con la seguridad jurídica para el desarrollo de la agricultura. Hoy en Colombia existen 39.239.481 ha de FA (34%) y 26.402.078 ha (23,1%) de exclusiones legales.

Las actividades agropecuarias pueden ser permitidas, restringidas o prohibidas de acuerdo con las condiciones impuestas por la ley o el reglamento. Los datos muestran que el 30% de la frontera agrícola nacional está condicionada, es decir, 11.870.875 ha. Los condicionantes se relacionan con asuntos étnicos, ambientales, de gestión de riesgos y otros condicionantes de orden local.



3. Ocupación ordenada el territorio rural

Los municipios deberán establecer criterios para las modificaciones de los perímetros urbanos y la definición de los suelos de expansión sin poner en riesgo los suelos con potencial para la actividad agropecuaria. Controlar la expansión urbana (Habilitar suelo de expansión, solo cuando el suelo urbano esté desarrollado en un alto porcentaje y las proyecciones poblacionales demuestren un incremento poblacional significativo que lo haga neces-

rio). No permitir expansiones urbanas en suelos con alta aptitud agropecuaria.

Con el fin de evitar que la actividad agropecuaria sea desplazada por otros usos, el departamento en coordinación con los municipios deberá definir criterios que coadyuven a la delimitación de categorías de desarrollo restringido dentro del suelo rural agropecuario, los cuales deben ser incorporados e implementados en la formulación de los POT.



Los municipios deben incorporar en sus POT medidas que mitiguen los conflictos de uso existentes y futuros. Algunos aspectos a tener en cuenta son: delimitar y georreferenciar y exigir aislamientos y franjas de amortiguación que minimicen los conflictos de uso y se armonicen a las realidades de las actividades agropecuarias.

Los municipios deben contribuir a la consolidación óptima de sus Centros Poblados Rurales, especialmente aquellos que cumplen funciones para el desarrollo de actividades agropecuarias mediante una ocupación adecuada y acorde con la ruralidad; para lo cual, será necesario entre otras cosas, adelantar las siguientes acciones:

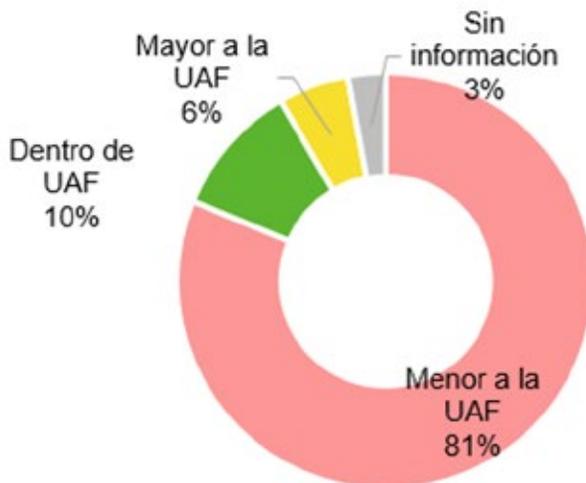
- Delimitarlos y georreferenciarlos.
- Limitar su expansión descontrolada.
- Zonificar las áreas de protección y tomar las acciones para su gestión.
- Asignación de usos.
- Construcción y mejoramiento de vías, servicios públicos, infraestructura TIC.

- Construcción y mejoramiento de equipamientos de bienestar social y espacio público considerando modelos alternativos propios y adecuados con la ruralidad.

Todo lo anterior, deberá estar complementado con la construcción y promoción de equipamientos de bienestar social que beneficien a la población rural

4. Gestión y administración de las tierras rurales.

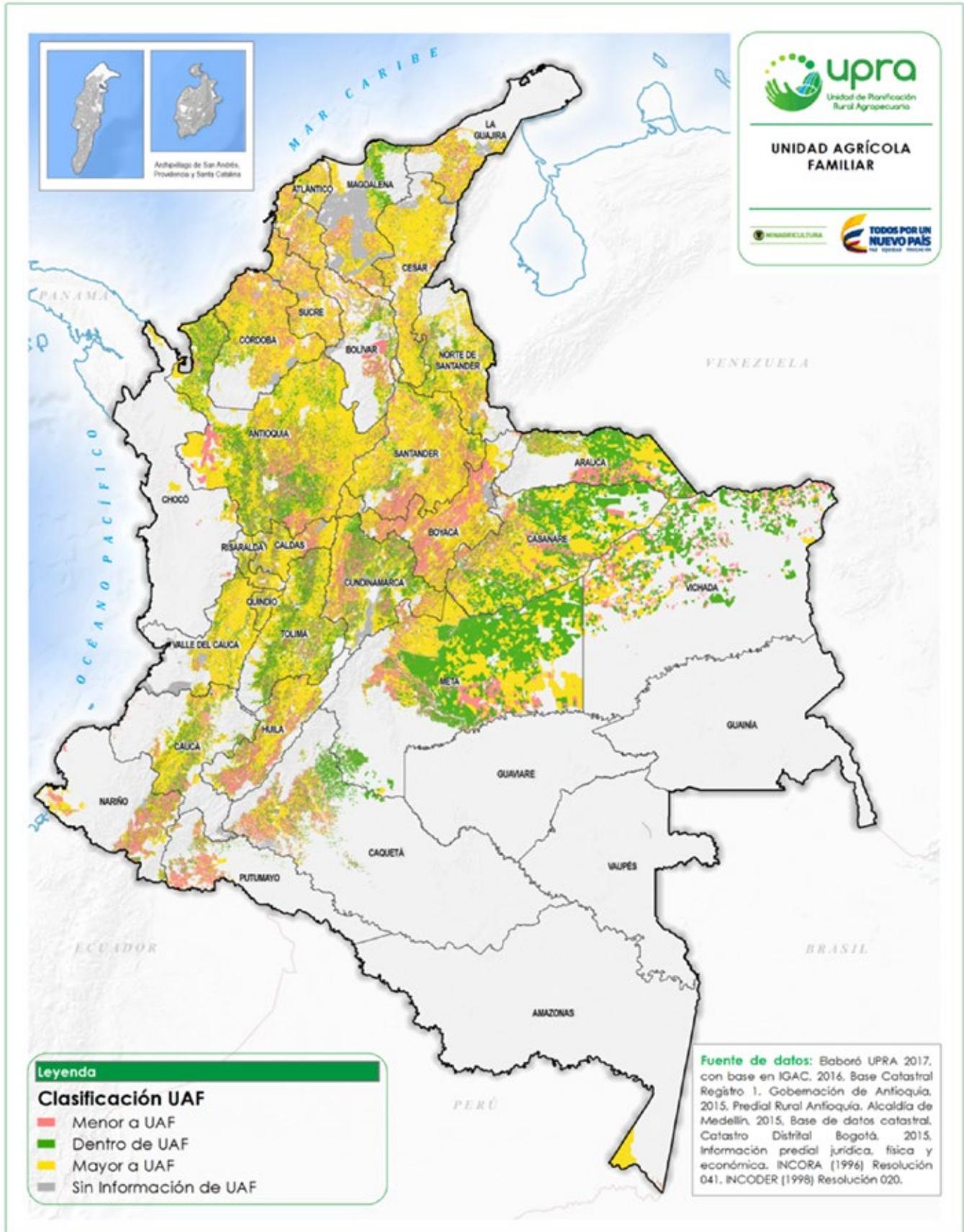
Los predios rurales del municipio no podrán fraccionarse por debajo de la UAF establecida para el respectivo municipio o zona por parte de la ANT. Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio (Art. 38 de la Ley 160 de 1994); salvo las excepciones señaladas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994.



Dentro de la UAF
389.245 Predios
Mayor a la UAF
206.989 Predios
Menor a la UAF
3'061.474 Predios
Sin información
109.505 Predios

Cálculo realizado en el mes de abril de 2017 con información catastral vigencia 2016

Hay 3.767.223 predios privados a nivel nacional (vigencia 2016)



Los municipios promoverán procesos de formalización de la propiedad rural en coordinación con la ANT con el fin de dar seguridad jurídica al desarrollo de proyectos agropecuarios rurales de inversión tanto públicos como privados. Así mismo deberán gestionar programas de formalización de la propiedad rural donde se ubican equipamientos públicos e infraestructura de servicios públicos que beneficien a la población rural.

5. Desarrollo agropecuario competitivo, con mayor producción.

El enfoque agropecuario y la adecuación de tierras deben estar orientados a la seguridad alimentaria y la provisión de insumos básicos para la subsistencia de la población rural. Los municipios deberán proyectar en su POT la infraestructura superficial y subterránea que permita compensar la baja disponibilidad del recurso hídrico para el sector agropecuario, especialmente aquellos donde la situación es media o crítica acorde con estudios técnicos. Igualmente tendrán en cuenta y protegerán la infraestructura para riego existente (Distritos de riego).

Importante conocer la cobertura, estado y funcionamiento de las infraestructuras que permiten la conectividad vial terrestre, fluvial, marítima y aérea del territorio. Las entidades territoriales deben realizar mantenimiento, mejoramiento y construcción de infraestructura vial y de transporte.

Otros elementos relevantes para tener en cuenta son:

- Zonificar y gestionar las áreas de producción, post-cosecha, transformación
- Fortalecer los Centros Poblados para que cumplan funciones de soporte de la actividad agropecuaria y de disminución de costos de las cadenas productivas: Ej. Mejorar vías terciarias, construir sitios de aprovisionamiento y/o acopio.
- Habilitar los usos del suelo para el desarrollo de infraestructura de soporte para las actividades agropecuarias y lograr multimodalidad en transporte de carga y pasajeros mejorando la competitividad

- Fortalecer la cobertura TIC en las centralidades o nodos agropecuarios definidos.
- Implementación de soluciones energéticas con fuentes no convencionales de energía: solar, fotovoltaica, eólica y cogeneración por biomasa.

6. Población rural con mejor calidad de vida vs menos brechas socioeconómicas.

Los municipios realizarán procesos de ordenamiento del suelo rural con fines agropecuarios mediante convocatorias amplias que promuevan la participación de la sociedad civil y la comunidad en general en la toma de decisiones que impacten el desarrollo rural. Así mismo y con el fin de armonizar los procesos de desarrollo rural agropecuario a los procesos de ordenamiento territorial, tanto del departamento como de los municipios, se propone vincular al Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) y a los Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR).

A diferencia de lo que sucede en el suelo urbano y en los centros poblados, en el suelo rural disperso se identifica una tendencia generalizada de pérdida poblacional. Esto puede llevar a un envejecimiento de la población y a una pérdida de la productividad especialmente agropecuaria, en la medida que la población joven decida trasladarse a áreas urbanas. Para evitar esta tendencia, el Ordenamiento Territorial debe propender por formular programas y proyectos asociados a la productividad y a la prestación de servicios sociales que tiendan a incentivar la permanencia de la población joven que habita el suelo rural.



La alta incidencia del déficit cualitativo de vivienda rural plantea la necesidad de generar programas de mejoramiento integral de vivienda, que permita superar las privaciones existentes y ajustar las viviendas a los requerimientos de los hogares con sus actuales condiciones. Lo anterior, contribuye a mejorar las condiciones de salubridad de los hogares rurales, y por ende al mejoramiento de los factores de vulnerabilidad de la población al Covid, por tratarse de temas directamente relacionados.

7. Armonización de los instrumentos sectoriales al ordenamiento territorial

- Los municipios armonizarán los procesos de revisión y ajuste de sus POT con los planes sectoriales agropecuarios existentes. Algunos ejemplos son:
- Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial – PIDARET
- Estrategia de Desarrollo Rural Agropecuario del Departamento EDRA
- Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural – POPSPR
- Planes Municipales de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural OSP
- Planes de Desarrollo Sostenible de las Zona de Reserva Campesina ZRC (donde existan)
- Plan Departamental de Extensión Agropecuaria – PDEA
- Política Departamental de Seguridad Alimentaria.

Los entes territoriales acorde con sus particularidades, evaluarán la posibilidad de vincular y armonizar instrumentos del sector agropecuario al proceso de ordenamiento territorial.

Armonización con figuras de ordenamiento del sector agropecuario

Figura	Soporte normativo
Zonas de Reserva Campesina	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 160 de 1994 • Decreto 1777 de 1996 • Acuerdo 57 de 2018 ANT
Distritos adecuación de tierras	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 41 de 1993
Zona Especial de Manejo Pesquero (ZEMP)	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 000012 de 1995 del INPA • Resolución 1856 de 2004 del INCODER
Zona Exclusiva de Pesca Artesanal (ZEPA)	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 2724 de 2017 de la AUNAP
Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social - ZIDRES (Declaradas)	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 1776 de 2016 • Decreto 1273 de 2016 • Sentencia C-077 de 2017 • Decreto 2106 de 2019 • CONPES 3917 de 2018 • Decreto 1396 de 2018 (Aprobación ZIDRES Puerto López) • Resolución 030 de 11 de Julio 2018 Concejo Municipal de Puerto López • CONPES 3940 (Delimitación ZIDRES Puerto López)

Otros insumos técnicos

La UPRA pone a disposición el SIPRA, una herramienta tecnológica soporte para la toma de decisiones del sector agropecuario, para el uso y consumo de la información de la política pública agrointeligente (<https://sipra.upra.gov.co/#territorial>). También están disponibles los Boletines diarios y quincenales con el análisis de precios y de cantidades ingresadas en los mercados.



Recientemente la UPRA ha tenido que hacer uso intensivo de estas tecnologías para hacer seguimiento del abastecimiento y del sistema de información de precios y abastecimiento del sector agropecuario.

Consideraciones finales

Finalmente, se detallan algunos retos que deben asumirse e relación al sector agropecuario y el ordenamiento territorial:

- Definir e identificar las Áreas de Especial Protección para la Producción de Alimentos, y que sean catalogadas como suelos de protección para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales.
- Formular programas y proyectos asociados a la productividad y la prestación de servicios sociales que tiendan a incentivar la permanencia de la población joven y en edad productiva que habita el suelo rural, como una oportunidad que permita el incremento de la productividad en territorio.
- Establecer criterios para las modificaciones de los perímetros urbanos y la definición de los suelos de expansión sin poner en riesgo los suelos con potencial para la actividad agropecuaria.
- Fomentar y gestionar procesos de formalización de la propiedad rural en coordinación con la ANT con el fin de dar seguridad jurídica al desarrollo de proyectos agropecuarios rurales.
- Identificar los requerimientos relacionados con la prestación de bienes y servicios sociales acorde con su visión de desarrollo agropecuario futuro. (educación, salud, servicios públicos, etc...) y gestione la construcción y el mejoramiento de estos.
- Fortalecer la conectividad (fluvial, terrestre, aérea, férrea) de los municipios con el fin de conectar las áreas de producción, transformación, comercialización y consumo de productos agropecuarios.
- Identificar y fortalecer los Centros Poblados que tengan potencialidad para convertirse en nodos de logística para el soporte de la actividad agropecuaria mediante la prestación de servicios y equipamientos que permitan articular las áreas de producción, transformación y las áreas de comercialización agropecuaria.

3.

PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SUELO RURAL AGROPECUARIO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA: UNA MIRADA DESDE EL MINISTERIO PÚBLICO³

Martha Carvajalino
Procuradora Judicial Agraria
Procuraduría General de la Nación

A continuación, se abordará la seguridad alimentaria con la protección del suelo rural, desde una lectura ambiental o de protección ambiental del suelo rural agropecuario, que supere la tensión entre el desarrollo agropecuario y el desarrollo sostenible y la protección y la conservación ambiental. Lo anterior, se realizará a partir de una caracterización del conflicto agropecuario en relación con el uso de los suelos con dos hitos importantes, uno previo a la Constitución de 1991 y otro, previo al 2015 con elementos que después dan paso al Acuerdo de Paz.

A juicio de la Procuraduría General de la Nación (PGN), existen suficientes instrumentos normativos y jurídicos en materia agraria y ambiental, pero aun así, hay desconocimiento e incumplimiento de las normas que redundan en una afectación del mundo de lo rural. La PGN a través del seguimiento de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, ha expedido la Directiva 07 de 2019, que reconoce y protege los derechos del campesinado, como sujetos que realizan y dignifican la labor del campo colombiano. También se publicó, la Directiva 004 del 2020 sobre protección del suelo rural, que trata de establecer un mecanismo de seguimiento a esos problemas que se han visto en el sector agropecuario.

Seguridad alimentaria

Se aborda el concepto de seguridad alimentaria desde los cuatro aspectos o elementos descritos por la FAO: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. Estos aspectos, están relacionados con el suelo rural agropecuario porque se ligan del ámbito de la producción y la distribución y porque se entiende que de la actividad agropecuaria depende la disponibilidad adecuada de los alimentos.

La lectura integrada de la política pública de la producción agropecuaria y el desarrollo rural, así como la adecuada identificación y caracterización de las cadenas de producción, acopio y comercialización, son sin duda el correlato de las garantías necesarias para poder referirse a la seguridad alimentaria.

La Encuesta Nacional de la Situación Nutricional del 2015, refiere que hay inseguridad alimentaria y que, si bien se redujo en el 2015 al 54% de los hogares, con respecto a un 57% en el 2010, la mitad de los hogares colombianos aún continúan con dificultades para conseguir los alimentos. Lo anterior, permite abordar dos instrumentos de gran importancia de la FAO, que son las Directrices Voluntarias frente al Derecho de la Alimentación y las Gestión Sostenible de los Suelos. Esas premisas están dirigidas a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, en particular, con el ODS Hambre Cero.

En ese marco internacional, se ha identificado la necesidad de atender de forma efectiva la degradación de los suelos y promover su restauración, es por ello que se hace énfasis en la importancia de poder poner en diálogo el ámbito ambiental y el ámbito productivo, no como elementos que se oponen, sino como elementos que se alimentan y que deben articularse para la toma de decisiones. Es aceptado en general, que hay una necesidad de aprovechar de forma adecuada el potencial de los suelos, no solo para la producción de alimentos sino para la protección de los recursos naturales, especialmente del agua. Hay también un consenso en que se debe aprovechar todo el potencial de los suelos, para poder almacenar y suministrar agua, para mantener y proteger la biodiversidad, para secuestrar carbono y para aumentar la resistencia al cambio climático. Los suelos son la base de la producción de alimentos, pero también el correlato de un ejercicio de protección de los recursos naturales en perspectiva de sostenibilidad.

³ Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

Las directrices voluntarias de la FAO son elementos que le han permitido a la Procuraduría, la vigilancia respecto al cumplimiento de las normas que se dirigen a proteger los suelos por su vocación y por su capacidad y priorizar la producción de alimentos.

Suelo agropecuario bien jurídico protegido por el régimen ambiental

Si bien las normas deben hacer tránsito, se debe reconocer que el ordenamiento jurídico ha tenido un objetivo frente al tema de la protección del suelo agropecuario, al cual no se ha acudido de forma efectiva. Así mismo, se están trabajando nuevas formas de ordenar el territorio, lo cierto es que aún existe una deuda histórica que ha tenido como resultado un desafortunado ordenamiento del campo y con ello, la afectación a quienes habitan el campo, en particular a esas economías campesinas y familiares que aún son las que responden a la mayor cantidad de producción de alimentos en este país.

El régimen jurídico colombiano, desde su dimensión ambiental en el año 1974 con el Código de Recursos Naturales, de forma expresa protegió los suelos de producción agropecuaria. Lo anterior es muy importante, pues uno de los elementos ambientalmente protegidos en el Código de Recursos Naturales, es el suelo rural agropecuario y estableció además una obligación ambiental de usar esos suelos conforme a sus condiciones y a sus factores constitutivos. Se estableció que el uso del suelo tuviera vigilancia y un control, además de la obligación de restaurarse cuando se viera afectado. El artículo 179 dice que el aprovechamiento de los suelos debe efectuarse en forma tal que se mantenga su integridad física y su capacidad productiva. En la utilización de los suelos, se aplicarán normas técnicas de manejo para evitar su degradación y lograr su recuperación. Se llama la atención en que estos instrumentos de orden ambiental permiten, además, desarrollar e inferir de esta norma de orden legal, una serie de obligaciones y responsabilidades, tanto de los particulares como de las autoridades públicas.

El Código de Recursos Naturales señala que se debe mantener la integridad de los suelos y obliga, en general, a proteger y recuperar los suelos rurales agropecuarios de la degradación sistemática. Las obligaciones de las

autoridades frente a la protección de los suelos, de acuerdo con el Código de Recursos Naturales, son velar por la conservación de los suelos para prevenir y controlar su erosión, degradación o salinización, al tiempo que deben adoptar medidas preventivas cuando advierta que hay usos que afectan el suelo. Así mismo, deben coordinar estudios e investigaciones y administrar y reglamentar la conveniente utilización de los terrenos comunales que constituyen reserva territorial del Estado para aprovechamiento de los campesinos y campesinas. También deben intervenir de manera decidida y efectiva en el uso y manejo de los suelos baldíos de la nación, cuando en ellos se está adelantando actividades que contravengan su protección por su restauración.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 1990 realizó un estudio del sector agropecuario que fue muy importante para la toma de decisiones. Este estudio expuso, entre otras cosas, que los mejores suelos, aquellos que deberían estar destinados a la actividad agrícola por su capacidad y por sus condiciones, tenían una cantidad importante de presiones, principalmente por el crecimiento urbano y el desarrollo de infraestructuras. En este estudio se hace una identificación, por ejemplo, del efecto que tuvo la construcción del embalse de Betania sobre los mejores suelos agropecuarios de la zona.

El estudio llama la atención sobre el ordenamiento del uso adecuado del suelo y advierte sobre su evidente deterioro, por lo que invoca la necesidad de implementar criterios y parámetros ambientales en la gestión agropecuaria y del suelo rural, que se enmarquen y que estén dirigidos a modificar la estructura social agraria y a rehabilitar los suelos agropecuarios. Esto quiere decir que, el ordenamiento productivo del país, ya caracterizado desde 1990, estaba claramente relacionado a una situación de inequidad en la tenencia y propiedad de la tierra, pero además a la degradación el uso en inadecuado de los suelos.

En el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, estos elementos fueron tenidos en cuenta para la Constitución Agraria, pues cuenta con un conjunto de elementos que aprobó la Constitución y que se sustentaron en una ponencia llamada los derechos agrarios. En esa ponencia, la Asamblea Nacional constituyente debatió sobre la producción de alimentos y su relación con la agricultura campesina, y el aporte de esta última al desarrollo del sector agropecuario. Muchos elementos deben confluir para que desde el aspecto de la Constitución agraria

sea posible empezar a ordenar estos grandes conflictos a que se relacionan con un uso irracional de los recursos naturales, la expansión incontrolada de la frontera agropecuaria, la concentración de tierra que no siempre es bien aprovechada y a la dispersión minifundista en tierras que no tenían por su tamaño ya la capacidad de adelantar una producción agropecuaria sostenible.

Es necesario avanzar en ese uso racional de la tierra, se debe identificar qué es lo que lleva a la dispersión del minifundio improductivo y atender los problemas que promueven esa colonización depredadora más allá de la frontera agropecuaria. Por ello, hay que generar propósitos constitucionales con los cuales sea posible avanzar en el tema del abastecimiento de alimentos y materias primas, como un correlato de la necesidad de empezar a sustituir la importación de los alimentos y hacer un aprovechamiento racional, lo que implica tener un desarrollo eficiente al interior de la frontera agrícola y proteger la producción de alimentos a partir, no solo de la enunciación formal de la protección, sino a partir del desarrollo integral, equitativo, sostenido y armónico del campo colombiano. Esto implica resolver temas de acceso a tierras, temas de acceso a bienes y servicios públicos y resolver temas como la asistencia técnica de desarrollo tecnológico para la producción del campo.

El debate de la Asamblea Nacional constituyente se refleja en artículos muy importantes de la Constitución, entre ellos el artículo 58, que habla de la función social y ecológica de la propiedad, el artículo 64, sobre el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la necesidad de mejorar la calidad de vida de los campesinos a través de bienes y servicios públicos, el artículo 66, del crédito agropecuario y el artículo 65 de la Constitución sobre la producción de alimentos y la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. Dicha protección directa de la actividad de la producción de alimentos implica un mandato para el desarrollo legislativo, para el desarrollo reglamentario y para el ejercicio de la función pública. Así, se establece un fin superior que es proteger la producción de alimentos, mejorar la productividad y responder a las necesidades de mejorar la calidad de vida de quienes lo producen.

Es muy importante mencionar, que el Ministerio de Agri-

cultura en la formulación de la política de la economía campesina, familiar y comunitaria afirma que aproximadamente el 70% de los alimentos del país vienen de la producción campesina, lo que quiere decir que se debe proteger la economía campesina, familiar y comunitaria como soporte de la producción de alimentos en el país.

Otro hito importante fue en 2015 con el Acuerdo de Paz. Con el desarrollo del punto 1 en el 2015 nuevamente el DNP -20 años después de la reforma agraria y del Desarrollo Rural campesino-, realiza un nuevo informe de la mano de expertos para la transformación del campo (Misión para la transformación del campo). Este elemento es muy importante, pues señala que la producción agrícola se hacen los suelos con menos capacidad para la producción agrícola. También señala que la agricultura se está desarrollando en los suelos con menor capacidad y que los bienes y servicios rurales donde se concentra la actividad agrícola, no son adecuados y no son suficientes, por lo tanto, la actividad agrícola se hace más onerosa y menos eficiente en su concepción económica.

La misión hace una serie de recomendaciones en las que insta a hacer una adecuada planeación del territorio, soportada en información sobre vocación y capacidad de los suelos para que la tierra tenga un uso adecuado y aproveche su máxima capacidad. Hay que establecer y desarrollar infraestructura para la producción, se está hablando de centros de acopio, centros adecuados para la comercialización.

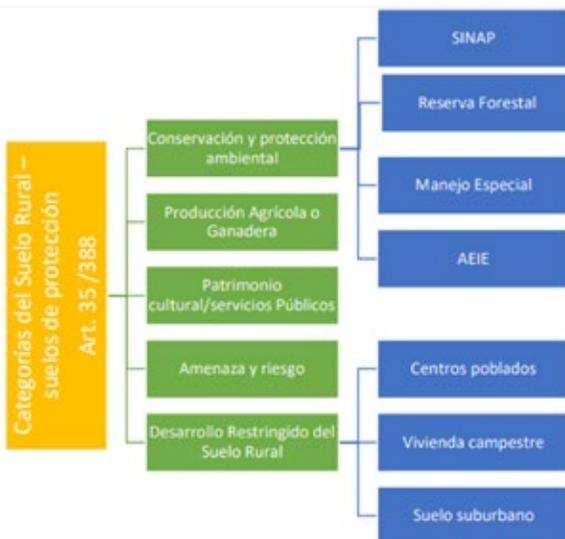
A continuación, se detallan normas de orden legal que han dispuesto la protección del suelo rural agropecuario y que la Procuraduría está exhortando a cumplir:

- Régimen Municipal-L 1333/86: No podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, ni a 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.
- Ley 388 de 1997: Suelo rural. Constituyen esta categoría 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.

- Ley 1469: Los macroproyectos de interés social y los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana solo podrán ampliarse sobre los suelos clases I, II o III, cuando se requiera en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente; y cumpliendo con las determinantes ambientales de que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

■ Categorías de protección del suelo rural

Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 3° del Decreto 097 de 2006, 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. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 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 (DUR 1077- ARTÍCULO 2.2.2.1.3 Categorías de protección en suelo rural - Dt0. 3600/07)



■ Unidad Agrícola Familiar (UAF)

Se define como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

Salvo ciertas excepciones, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona. En consecuencia, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la señalada como Unidad Agrícola Familiar para el correspondiente municipio por el INCORA.

■ Ley 160 de 1994

La Ley 160 de 1994 se refiere a tres elementos importantes. Primero, el respeto de los derechos adquiridos, por ejemplo, quienes tenían las relaciones con predios ya fraccionados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 135 del 61, que es una de las excepciones muy claras, habilita a los jueces de la República a declarar procesos de pertenencia a divisiones de predios rurales cuando esa posición se demuestra antes de la entrada de la Ley 135 (con esta Ley entra al ordenamiento jurídico el concepto de unidad agrícola familiar). Un segundo elemento es esa relación y reconocimiento de usos del suelo dirigidos a una forma distinta del agropecuario. Allí se canalizan las mayores interpretaciones, no acordes para poder habilitar el fraccionamiento del suelo rural a un uso distinto al agropecuario, pues debe ser un uso que esté acorde con el tipo de suelo.

El país cuenta con una caracterización de las comunidades campesinas hecha por el Estado en virtud de una orden judicial, pero básicamente es aquella familia que deriva su subsistencia de la explotación directa de la tierra. A través de estas interpretaciones se viene haciendo el esguince a esa prohibición de fraccio-

namiento que trae la Ley 160, pero también trae un elemento muy importante y es que reconoce que hay adaptaciones y capacidades de los suelos que permiten extensiones menores a las definidas por la autoridad agraria.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-006 del 2002, respecto al estudio de constitucionalidad de estas normas de la Ley 160, refiere necesaria la prohibición del fraccionamiento para evitar los fenómenos de concentración y proliferación del minifundio. Esto debería bajar a normas de orden reglamentario, pues hay una discusión sobre cómo deben operar las Secretarías de Planeación, y aun más, cómo manejar el dilema de una categoría de suelo rural restringido, que no es suelo de conservación. La subdivisión del suelo rural debe atender a la prohibición legal de fraccionar el suelo para poder conservar los usos agropecuarios, especialmente protegidos por la Constitución y la ley.

Es importante mencionar que la vivienda campesina o algunos usos distintos al agropecuario, son una excepción a la prohibición de fraccionamiento, pero que debe estar en consonancia con las normas que sobre los suelos rurales existen hoy en el país. No es posible realizar un uso distinto al agropecuario para poder hacer un negocio jurídico, protocolizarlo e inscribirlo, si ese uso distinto al agropecuario, no es compatible con el uso que le ha dado el ordenamiento territorial.

Directiva 004 de 2020: Protección especial del suelo rural agropecuario

La directiva emerge de la identificación de los procuradores judiciales ambientales y agrarios, de las actuaciones de intervención y las actuaciones preventivas. El Procurador Ambiental y Agrario de Huila, encontró en unas indagaciones que no había cumplimiento alguno de las normas. Por ello, se procedió a instar a los Gobernadores, Asambleas Departamentales, Alcaldes Municipales y Distritales, Concejos Municipales y Distritales a dar estricta aplicación a lo previsto por la legislación agraria y ambiental para la protección, conservación y restauración del suelo rural de producción agropecuaria y de conservación, atendiendo las disposiciones sobre ordenamiento del suelo rural, en particular, cuando se adelanten las actuaciones dirigidas a la revisión, ajuste

o modificación de las normas urbanísticas estructurales, generales o complementarias que afecten el suelo rural.

Al mismo tiempo, se exhortó a las Autoridades Ambientales para que, en el marco de sus funciones legales, protejan el suelo rural y garanticen el respeto irrestricto de las disposiciones ambientales del suelo agropecuario y de conservación, vigilando el cumplimiento de las mismas, así como desarrollando las actuaciones administrativas a las que haya lugar, en atención a lo dispuesto en la parte VII del libro segundo del Decreto-Ley 2811 de 1974.

Se insta también a los Alcaldes Municipales y Distritales, a las Curadurías Urbanas, según el caso, para que se dé estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2.2.6.2.9 del Decreto 1077 de 2015, mediante el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Se exhorta a las Corporaciones Autónomas Regionales en el estricto cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, en lo referente a la vigilancia y control del ordenamiento territorial, respecto de la protección al suelo rural agropecuario. Al mismo tiempo que se solicita con el fin de verificar el cumplimiento de esta Directiva, a partir de la fecha, a los Alcaldes Municipales y Distritales y a las Corporaciones Autónomas Regionales que informen a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, o la que haga sus veces, las actuaciones dirigidas a la revisión, ajuste o modificación de las normas urbanísticas estructurales, generales o complementarias que afecten el suelo rural.

En esta directiva se recomienda a las autoridades judiciales la garantía de la adecuada aplicación de las normas agrarias y ambientales en las decisiones judiciales, en procura de la protección del suelo rural de conservación y producción agropecuaria, y con ello el cumplimiento de sus fines constitucionales. Así mismo se exhorta al Instituto Geográfico Agustín Codazzi a actualizar y mantener a disposición de la ciudadanía en general, la información relativa al levantamiento de suelos y el inventario de las tierras del país.

Finalmente, se insta a las distintas autoridades públicas a la aplicación de las normas agrarias y ambientales en el ejercicio de sus funciones, dando prioridad a la protección constitucional del campo colombiano y, en particular, a la producción de alimentos, agropecuaria y protección del suelo rural.

4.

LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y SU RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL⁴

María Olga Peña

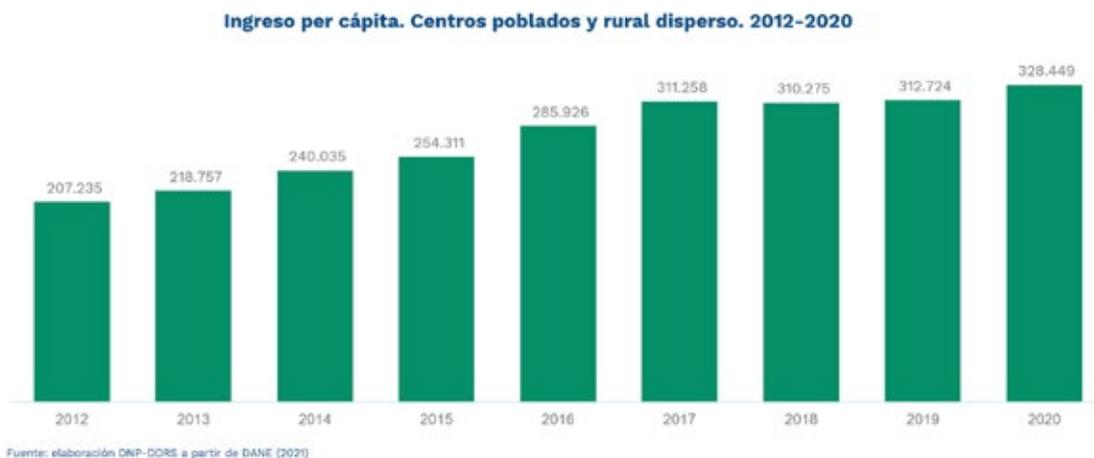
Subdirectora de Producción y Desarrollo Rural
Departamento Nacional de Planeación DNP

Sostenibilidad de las actividades agropecuarias

Es importante tener en cuenta que para poder promover un desarrollo rural sostenible resulta imperativo garantizar la sostenibilidad de las actividades agropecuarias, lo que implica sostenibilidad a nivel social, económico y ambiental. Así, en temas de sostenibilidad social, en los últimos años se ha visto una reducción de la brecha entre la clase pobre y la clase vulnerable en la ruralidad. De acuerdo con la siguiente figura, aquellos clasificados como pobres (línea verde) han presentado una reducción a favor de los vulnerables. Entre el 2012 y 2020, se redujo en 13.5% las personas consideradas pobres en zonas rurales, mientras que el 48.0% de las personas rurales son clasificadas como vulnerables.



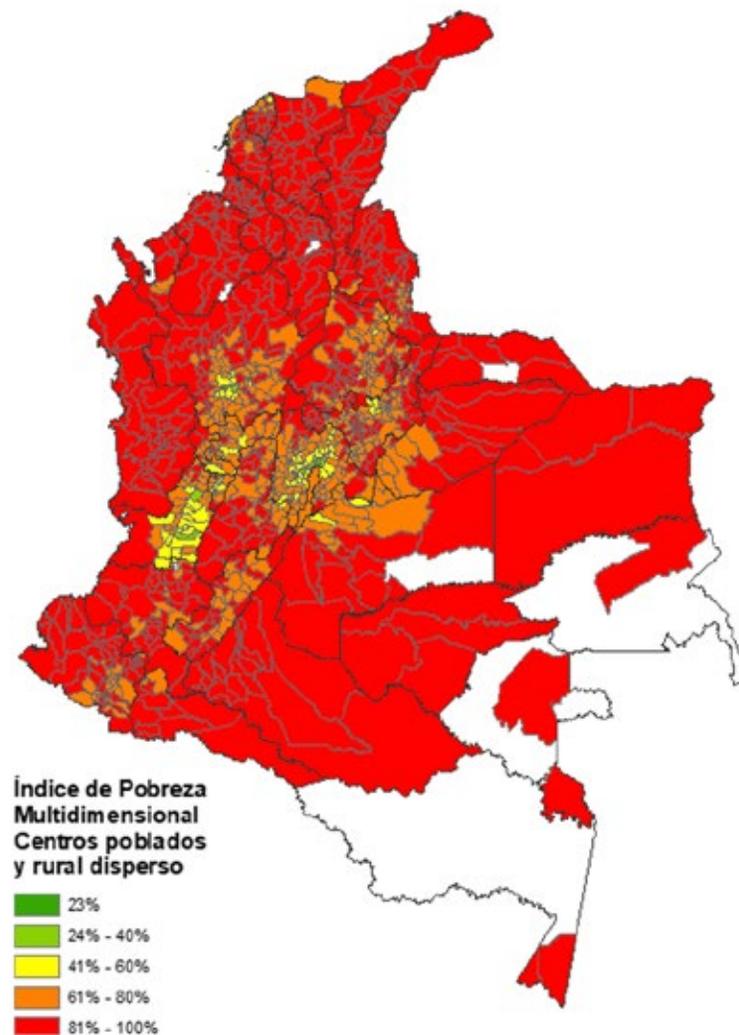
Es importante también resaltar los incrementos en la generación de ingresos de las personas que viven en la ruralidad, pues nominalmente el ingreso per cápita se ha incrementado en un 58.5% entre el 2012 y 2020:



4 Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

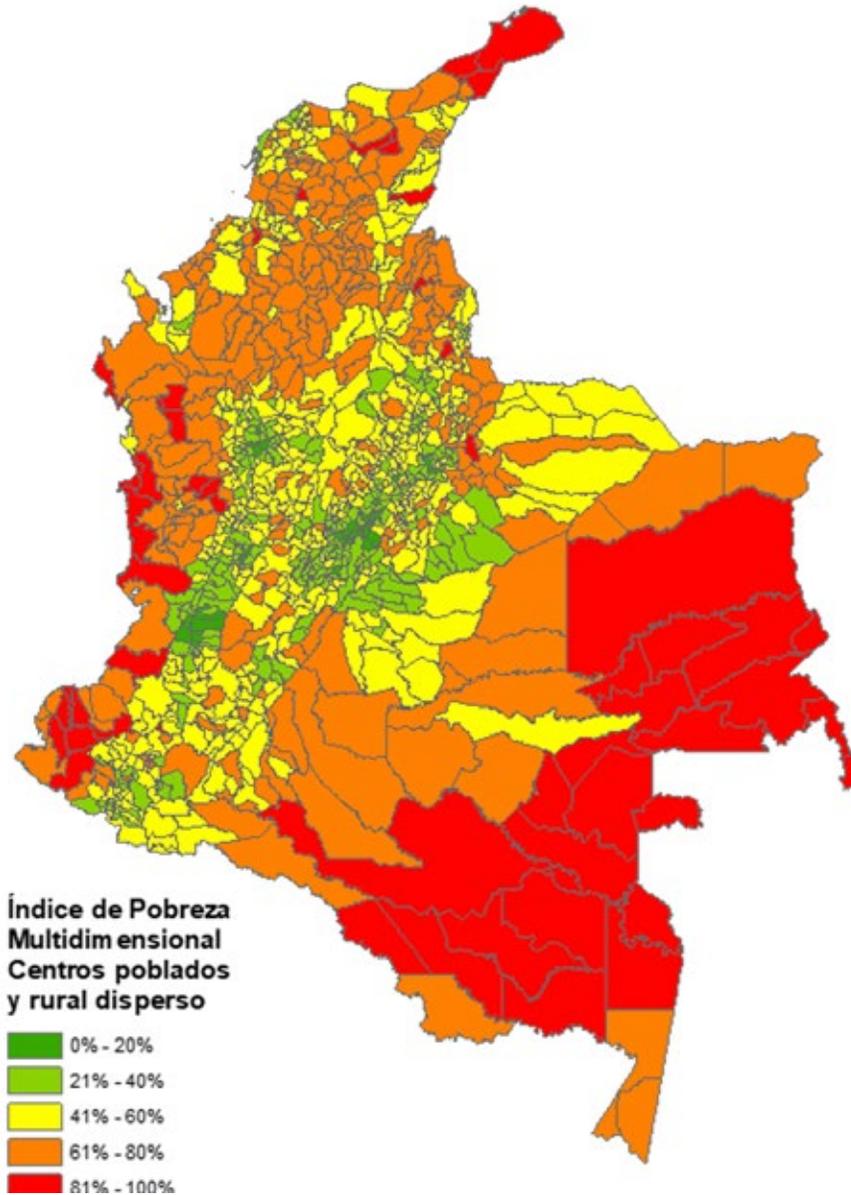
También se observa una mejora en condiciones de calidad de vida de la población rural, lo cual se refleja en el índice de pobreza multidimensional. El siguiente mapa muestra el Índice de Pobreza Multidimensional de centro poblados y rural disperso de 2005 y 2018, lo que evidencia un progreso significativo. Es importante ver el efecto que han tenido las aglomeraciones urbanas en la reducción de la pobreza multidimensional en el país, pues se observan áreas con un índice bajo (color verde) y se pueden identificar como nodos cercanos a las ciudades.

Índice de Pobreza Multidimensional. Centros poblados y rural disperso. 2005



Fuente: elaboración DNP-DDRS a partir de CNPV (2005) y CNPV (2018)

Índice de Pobreza Multidimensional. Centros poblados y rural disperso. 2018

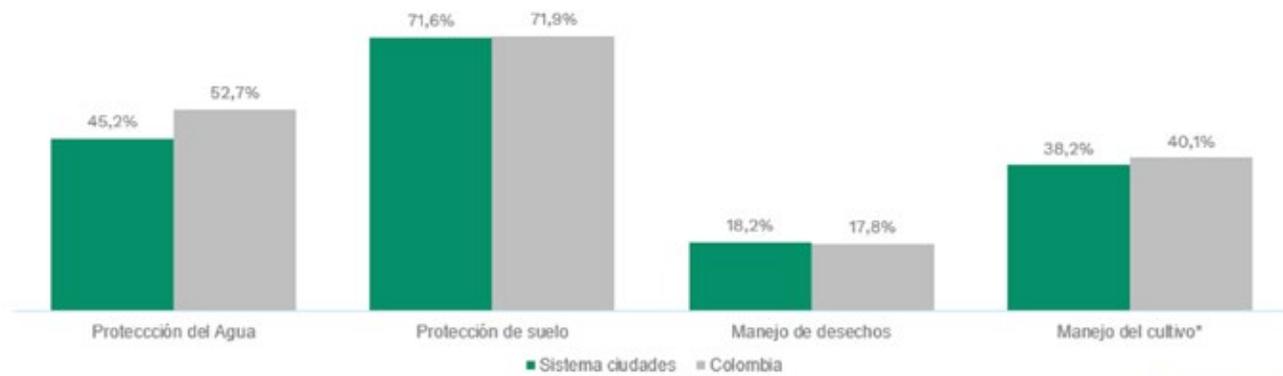


En temas relacionados a la sostenibilidad económica, con el Sistema de Ciudades se buscó aprovechar las economías de aglomeración de los centros urbanos del país. Este sistema incluye municipios de más de cien mil habitantes que tengan conmutaciones laborales de más del 10%, es decir, que sean aglomeraciones cercanas a ciudades, así como municipios declarados de importancia regional y las ciudades capitales. Se detalla que, similar al resto del país, el tamaño de las Unidades de Producción Agrícola (UPA) en los municipios del sistema de ciudades, tiende a ser pequeño, aún más en lo que respecta a UPAs de 0 a 1 hectáreas. El 75.2% de las UPAs del sistema de ciudades tienen menos de 5 hectáreas y abarcan el 2.0% del territorio. Hay que resalta que la

mayoría de las unidades de producción cercanas a ciudades, tienden a ser no agropecuarias, lo cual tienen sentido, dado que la cercanía a las ciudades genera actividades de producción que son de tipo industrial.

En lo que refiere a tópicos asociados a la sostenibilidad ambiental, si bien la situación de los municipios en el Sistema de Ciudades es similar al del total nacional, hay una discrepancia importante en temas asociados a la protección del agua. Allí se identifica una oportunidad de mejora para las unidades de producción del Sistema de Ciudades, donde sólo el 45.2% de las UPAs del Sistema de Ciudades implementan prácticas para la protección del agua.

Actividades Implementadas para la sostenibilidad ambiental. Rural disperso



Fuente: elaboración DNP-DDRS a partir de CNA (2014)
* Fertilización orgánica, química, enmienda o corrector de acidez, entre otros.



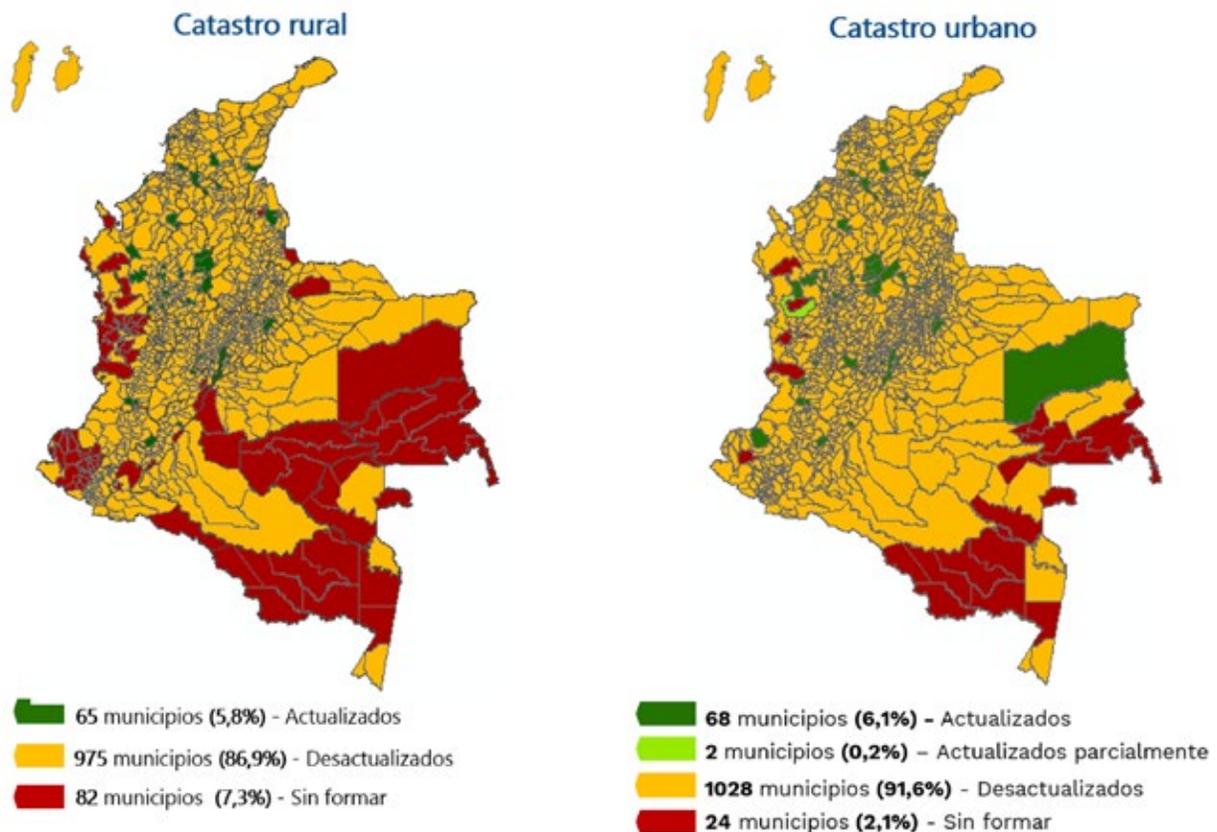
En el uso del suelo, se observa que si bien el 67.6% del suelo en los municipios del Sistema de Ciudades se utiliza de una manera adecuada, cerca del 25% del suelo es sujeto de conflictos, el 13.8% está subutilizado y el 10.5% sobreutilizado. Este último resulta ser el más preocupante ambientalmente, pues no se utiliza el suelo en función de su vocación lo que reduce su potencial a futuro.

Conflicto de uso del suelo



Herramientas de política de ordenamiento territorial

A continuación, se presentan dos herramientas de política de ordenamiento territorial que se están trabajando desde el DNP. La primera es el catastro multipropósito, que presenta hoy un problema dada la desactualización casi general en el país, pues el 94.2% de los municipios tienen desactualizado el catastro rural. La siguiente figura permite observar los municipios desactualizados (86.9%), así como los municipios no tienen el catastro formado que es un problema mayor (7.3%). Es tarea del gobierno central y local dar solución a estos problemas.



Fuente: elaboración DNP-DDRS a partir de IGAC (2020)

El DNP está trabajando en la Política de Catastro Multipropósito, que busca llegar a un catastro completo, preciso y articulado con el registro. Un catastro completo, implica que este cubra geográficamente la totalidad del país y se incorporen todas las formas de tenencia de la tierra, se provea el inventario de baldíos y se recojan variables físicas actualizadas de los predios. Un catastro preciso, insta a ubicar los predios georreferenciados, individualizar los predios con detalle y reflejar un valor catastral más aproximado a la realidad. Por último, un

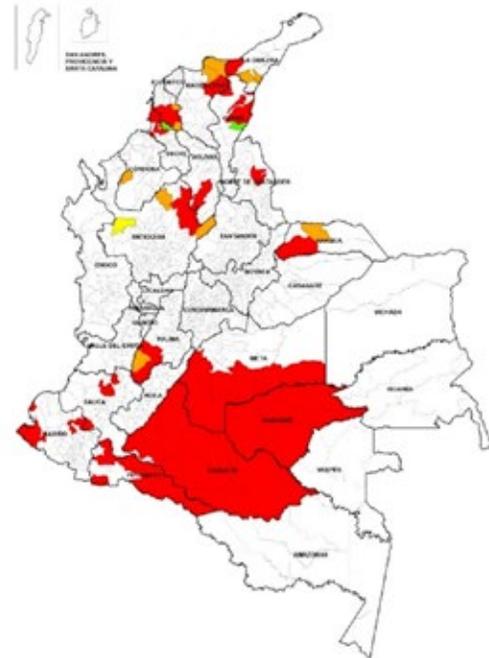
catastro articulado con registro, exhorta a tener información de área y linderos coincidente y armonizada con los procedimientos de ambos sistemas.

El proceso de la Política se encuentra en una primera fase que prioriza a los municipios PDET. En principio se atenderá al 54% de los mismos hasta el próximo año con el fin de llegar a 82 municipios PDET, de los cuales ya se tienen financiados 36 y se está gestionado el financiamiento de 46 municipios adicionales. Este ha sido un

esfuerzo conjunto de entidades como la Agencia Nacional de Tierras, la UPRA, el IGAC y se hace un énfasis en municipios de los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo. Hay una meta en el Plan Nacional de Desarrollo del mayor avance posible para que sea posible tener un catastro actualizado en los próximos 10 años.

Municipios PDET financiados – Operación

	# PDET	Hectáreas	Proporción
2019	2	121.595 Ha	0,5 %
2020	1	195.726 Ha	0,7 %
2021	9	1.194.906 Ha	4,5%
2022	70	24.827.887 Ha	94,3%
	82	26.340.115 Ha	100%



Por otra parte, hoy por hoy el país presenta un problema de desarticulación, multiplicidad y debilidades de instrumentos de ordenamiento territorial. Existen leyes, políticas o planes formulados sectorialmente desarticulados y con débil implementación, con vacíos y traslapes en las normas, instrumentos y competencias del Ordenamiento Territorial. También hay instrumentos de política que requieren análisis integral (productivo, ambiental, étnico, cultural, social y comercial) y de largo plazo. Al mismo tiempo hay vulnerabilidad del territorio frente al cambio climático y otros riesgos antrópicos y no existe un seguimiento y evaluación de políticas de ordenamiento territorial suficiente.

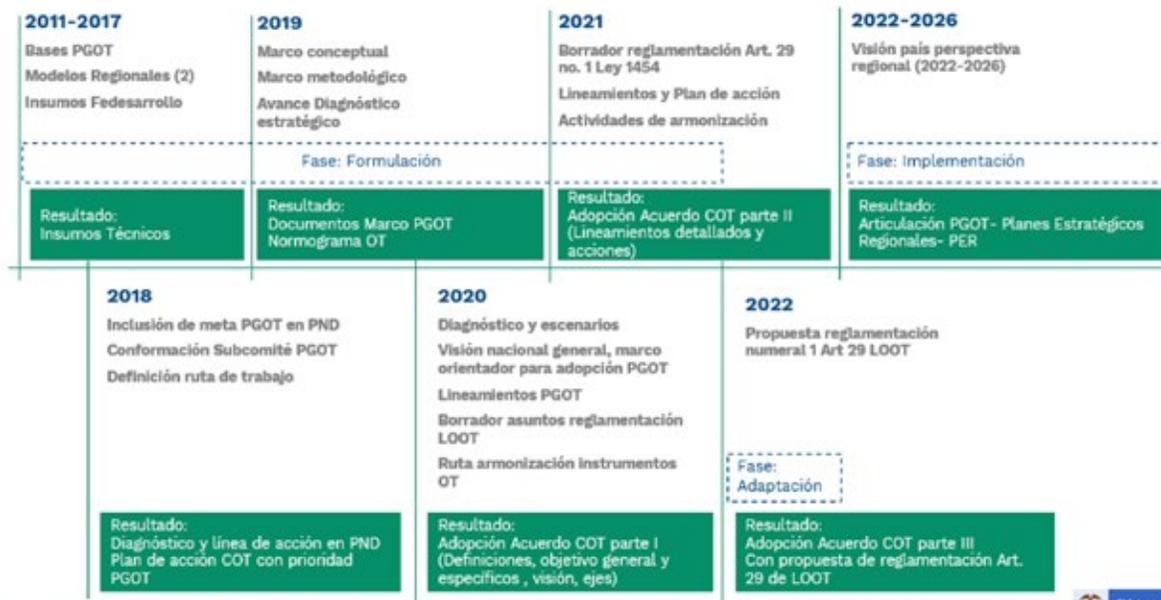
El país está trabajando en una Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que busca generar un desarrollo territorial sostenible, socialmente justo, culturalmente pertinente, económicamente competitivo, ambientalmente armónico, regionalmente equitativo y fiscalmente equilibrado, procurando alcanzar la seguridad territorial. La PGOT aborda el ordenamiento territorial desde el enfoque de los subsistemas: ambiental, sociocultural, urbano- rural- regional, econó-

mico- productivo e institucional- políticoadministrativo. Es una política de largo plazo (a 2050), que trasciende los periodos gubernamentales y plantea una visión de futuro. Esta PGOT tiene dos ejes, el eje territorial y el eje de gobernanza, por su parte, el eje territorial que da los lineamientos generales en asuntos de escala nacional e incluye temas relacionados con:

- Áreas protegidas, Ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ambiental, servicios ecosistémicos. Adaptación al Cambio climático, la variabilidad climática y a la gestión del riesgo de desastres.
- Los lineamientos del sistema de asentamientos: ciudades, territorialidades de grupos étnicos y territorios rurales.
- Los lineamientos para garantizar la seguridad alimentaria.
- Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada.

- Localización de grandes proyectos de infraestructura estratégica para la nación.
 - La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
 - Soberanía, seguridad y defensa territorial: Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa, mares y fronteras.
 - Aspectos territoriales de la implementación el acuerdo de paz. Planes de la reforma rural integral Programas de Desarrollo con enfoque territorial,
- Ordenamiento social de la propiedad, Catastro multipropósito.
 - Expresión espacial de las apuestas económico productivas: agropecuaria, turística, industrial, minero-energética y constructora.
 - Definir los principios de economía y buen gobierno que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones.

Línea de tiempo PGOT 2011-2026



Fuente: Lineamientos de la estrategia de participación, Anexo 2. (2020)
Acuerdo COT 028 de 2020

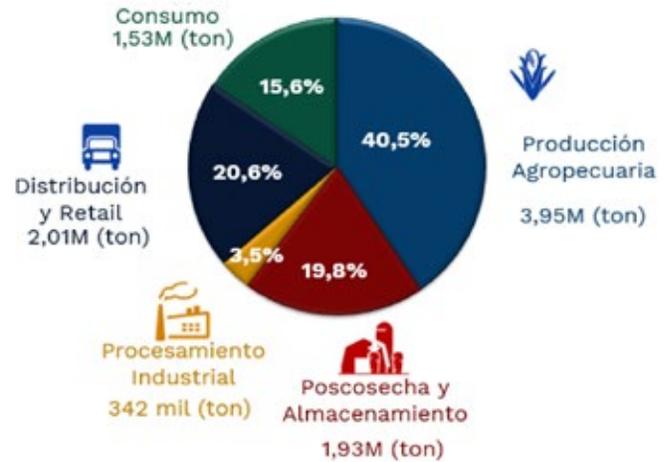


Política de Pérdidas y Desperdicios de alimentos

El DNP en el 2016 hizo un estudio preliminar que encontró que al año en el país se pierde o desperdicia el 34% de los alimentos disponibles para consumo, lo que corresponde a cerca de 9.76 millones de toneladas. La mayor cantidad de desperdicios es en frutas, verduras, raíces y tubérculos, así mismo dentro de la cadena de producción se acentúa más la pérdida en la producción agropecuaria y en la poscosecha y almacenamiento.



Fuente: Cálculos DNP (2016)



El Estado y el Sector Privado
Ministerio de Agricultura, Acuicultura y Pesca

La Ley 1990 de 2019 - Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, es una oportunidad que tienen los territorios para implementar temas de seguridad alimentaria y nutricional. Propone acciones tendientes a reducir las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo humano, las cuales se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:

- Reducción
- Consumo humano

- Aprovechamiento de recursos orgánicos y energías renovables
- Alimentación animal

A continuación, se enuncian algunas de las causas y estrategias para la reducción de las pérdidas de alimentos que se encontraron a la hora de formular la política. Las estrategias aquí presentadas se consideran claves para los gobiernos territoriales:

REDUCCION DE PÉRDIDAS



Causa: Deficiente planificación de la producción agropecuaria.

Estrategias:

- Mejorar el uso eficiente del suelo y el ordenamiento productivo.
- Incrementar la cobertura y la eficiencia del servicio público de adecuación de tierras.

- Fortalecer la capacidad de gestión en sanidad e inocuidad.

Causa: Falta de inversión en ciencia, tecnología e innovación en la cadena productiva, y bajo acceso a capital de trabajo para el acceso a factores productivos.

Estrategias:

- Articular acciones con los actores del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.
- Generación y adopción de conocimiento y tecnologías del sector agropecuario.
- Impulsar la creación de parques científicos, tecnológicos y de innovación agropecuarios (PCTIA).

Causa: Falta de acceso a capital de trabajo para el financiamiento de factores productivos.

Estrategias:

- Facilitar el acceso al financiamiento de los productores agropecuarios, vía Crédito de Fomento Agropecuario y Líneas Especiales de Crédito - LEC (con tasa subsidiada).
- Orientar las Líneas Especiales de Crédito (LEC) hacia el estímulo a la productividad y competitividad y la agregación de valor a la producción agropecuaria.

Causa: Condiciones de mercado desfavorables para los productores agropecuarios.

Estrategias:

- Fortalecer las organizaciones de productores para facilitar procesos productivos y de comercialización.

- Articulación e implementación de programas del sector agropecuario para la comercialización.
- Fortalecer las prácticas en logística, manufactura, comercialización y aprovechamiento en centrales de abasto.

Causa: Pérdidas en el eslabón de procesamiento industrial de alimentos.

Estrategias:

- Promoción de la línea de crédito de modernización empresarial.
- Promoción de buenas prácticas para la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos. Socialización de beneficios tributarios de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Causa: Insuficiente infraestructura logística para transporte de alimentos.

Estrategias:

- Desarrollo del Plan Nacional de Agrologística.
- Marco de formación, desarrollo de competencias y especialización de los servicios de extensión agropecuaria en los procesos logísticos.
- Impulsar la presencia del MADR en espacios de decisión de inversión de la infraestructura de conectividad (vías rurales).
- Impulsar el uso de la información y las tecnologías para el fortalecimiento de los sistemas logísticos.

REDUCCIÓN DE DESPERDICIO



Causa: Fallas en el manejo y manipulación de alimentos durante el transporte.

Estrategias:

- Reforzar el cumplimiento de la regulación para la inocuidad alimentaria en el transporte de alimentos.
- Fortalecer el aseguramiento sanitario de los alimentos durante el transporte entre los centros de acopio y los centros de distribución, por medio de la formación al talento humano en competencias de manejo y manipulación de alimentos.

Causa: Débil infraestructura y manipulación de alimentos durante el almacenamiento, distribución y comercialización.

Estrategias:

- Promover buenas prácticas en logística, manufactura, comercialización y aprovechamiento en las plazas de mercado.
- Formación en manipulación de alimentos en las etapas de almacenamiento, distribución y comercialización.
- Capacitación en normatividad sanitaria.

Causa: Debilidades en los hábitos de preparación, consumo y disposición final de alimentos en los establecimientos gastronómicos y hogares.

Estrategias:

- Fortalecer hábitos saludables en la población en general, mediante la recomendación del consumo de porciones adecuadas de alimentos que permitan su aprovechamiento desde la visión de salud y nutrición.

Causa: Generación de desperdicio de alimentos en el marco de los programas sociales de alimentación.

Estrategias:

- Guía para el manejo de pérdidas y desperdicios de alimentos en el PAE en zonas rurales. Revisión de menús de acuerdo con el tipo de población beneficiaria (etnias, cultura, costumbres).
- Revisión a la infraestructura para el almacenamiento de alimentos y revisión de las prácticas de elaboración de alimentos.

TEMAS TRANSVERSALES A LAS PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS



Causa: Falta de aprovechamiento de alimentos que no se comercializan y ausencia de estrategias asociadas a la economía circular.

Estrategias:

- Lineamientos nacionales para la donación de alimentos en el marco de la alimentación digna y adecuada, y propiciar la garantía al Derecho Humano a la Alimentación.
- Capacitación a entidades territoriales de salud sobre la inscripción de bancos de alimentos.
- Fomentar en la etapa de postcosecha emprendimientos sostenibles para el procesamiento de frutas, hortalizas y demás alimentos próximos a perderse.

Causa: Ausencia de un sistema de medición de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

Estrategias:

- Diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Medición para el reporte de estos indicadores en el marco del ODS 12.3.

El documento de la política está terminado y el DNP cumplió con su tarea de orientar y brindar ayuda a la submesa de pérdidas y desperdicios. El documento de política debe llegar a consulta ciudadana prontamente, mientras que la SISAN se encuentra trabajando en el plan de implementación de la política y en el cómo hacer un seguimiento a las acciones y compromisos que se incluyeron en el plan.

5.

REGIÓN, RURALIDAD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL CONTEXTO DE LA FORMULACIÓN DEL POT "EL RENACER DE BOGOTÁ 2022-2035"⁵

Consuelo Ordóñez

Directora de Integración Regional/Nacional
Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá - SDP

Hablar de seguridad alimentaria y del Derecho Humano a la alimentación implica una serie de elementos, entre los que se incluye dónde y cómo producir los alimentos, así como los temas relacionados con el abastecimiento y la logística, particularmente para Bogotá, tiene una gran importancia. La presentación se encuentra dirigida al Plan de Ordenamiento (POT) de Bogotá “El renacer de Bogotá 2022 – 2035” y el tema de la protección de la agrícola, el reconocimiento de la ruralidad y la seguridad alimentaria.

Región, ruralidad y seguridad alimentaria en el contexto de la formulación del POT

Bogotá es un municipio que territorialmente es muy extenso, tiene en total 163 mil hectáreas de las cuales, cerca de la mitad se encuentran en la cuenca del río Bogotá. El área urbana de Bogotá tan sólo tiene cerca de 38 mil hectáreas. Es decir, que Bogotá tiene una ruralidad muy extendida que, en ocasiones, no se reconoce y es por ello que el nuevo POT pretende darle mayor visibilidad e importancia al área rural de la ciudad.

El POT de Bogotá cuenta con una serie de particularidades, entre ellas, el reconocimiento y la valoración de sus áreas rurales. Este POT pretende promover la economía rural campesina, así como otros usos de la ruralidad de Bogotá que guardan relación con el turismo ecológico y cultural y la conservación ambiental. El área rural de la ciudad presenta unas profundas restricciones de uso agrícola y por esa razón, cuando se habla de seguridad y abastecimiento alimentario, se debe hablar de región. Por otra parte, también se pretende la promoción de una relación armónica entre la ciudad y la ruralidad, el reconocimiento de la mujer rural, la protección de los suelos productivos ante los procesos de expansión urbana, la disminución de los conflictos de uso del suelo

en áreas rurales y la definición de normas para la totalidad del suelo rural.

Este plan propone estrategias de manejo de bordes relacionadas con la ampliación del área rural, los parques de borde, los parques distritales ecológicos, el cierre de actividades mineras y los paisajes sostenibles y generar nuevos nodos de equipamientos y servicios.

Es por ello, que resulta importante aprovechar el potencial agrológico y posicionar el sector rural, bajo el propósito de competitividad supramunicipal y fortalecimiento de los sistemas agroalimentarios inclusivos (sostenibles desde el punto de vista económico y ambiental) y resilientes, capaces de enfrentar situaciones extremas como los efectos climáticos (sequedad o exceso de lluvias). Es fundamental también destacar la necesaria coordinación entre municipios, para la identificación del suelo adecuado para la actividad de logística de alimentos y establecer acuerdos para garantizar la accesibilidad requerida a partir de los principales corredores de carga.

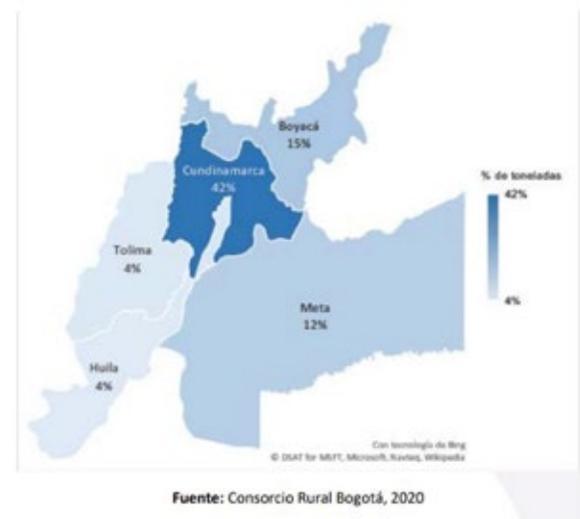
De acuerdo con Julio Carrizosa, un reto del POT de Bogotá es lograr articular la pieza rural del norte de la ciudad, alrededor de la reserva Thomas Van der Hammen, con la dinámica de la ciudad, mantenerla en condición rural, no urbanizada, protegida, dando un ejemplo nacional de agricultura ecológica en esos terrenos. Esta zona es potencial para un nodo de seguridad alimentaria ejemplarizante para todo el país.

Seguridad alimentaria

En el año 2019, 987.703 toneladas ingresaron al Distrito Capital desde Cundinamarca representando el 42% del total de productos. Desde Boyacá, ingresaron 348.458 toneladas (15%), por otra parte, de Meta ingresaron 289.71 toneladas (12%). La ruralidad de Bogotá realizó

⁵ Consulte el video de esta conferencia en: <https://www.asocapitales.co/nueva/medio-ambiente/>

un aporte de 110.545 toneladas, representando el 5% del total de los productos que ingresaron a la ciudad (Consortio rural, 2020). Durante el período comprendido entre el año 2017 y 2019, ingresaron en promedio 2.353.875 toneladas, de los grupos: carnes, frutas, granos y cereales, lácteos, pescados, procesados, tubérculos, raíces y plátanos y verduras y hortalizas. Se trata principalmente de verduras y hortalizas; tubérculos, raíces y plátanos y frutas, concentrando el 81% del total de toneladas de alimentos que ingresan a la capital del país.

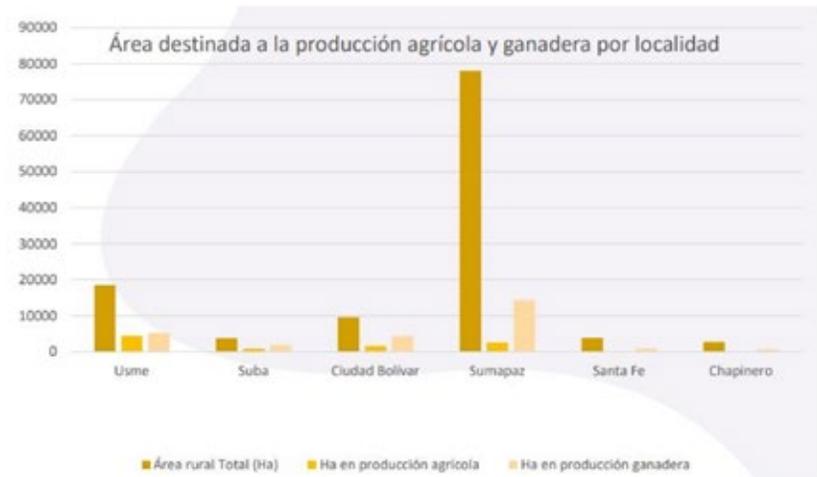


Perspectiva regional

En Bogotá, el área que se puede destinar a usos agropecuarios es poca. La siguiente tabla permite ver el porcentaje del suelo de la ciudad destinado tanto a ganadería y a producción agrícola en algunas localidades de la capital. El aporte de Bogotá rural a la Bogotá urbana es realmente pequeño, por lo que es necesario trabajar en perspectiva regional.

Área Rural Total de Bogotá (Ha): 116530,36

Localidad	% de ha con ganadería	% de ha con producción agrícola
Sumapaz	52,66	27,1
Usme	19,39	46,8
Ciudad Bolívar	15,76	16,76
Suba	6,75	9,02
Santa Fe	3,28	0,12
Chapinero	2,14	0,1



En función de la perspectiva regional, el POT de Bogotá reconoce el desafío de la integración regional siendo la seguridad alimentaria uno de los temas críticos de esta integración, pero también partiendo del reconocimiento de la continuidad del componente biofísico y de la Estructura Ecológica Principal, que no reconocen límites político-administrativos. Así las cosas, el POT de Bogotá en cuanto a la integración regional reconoce:

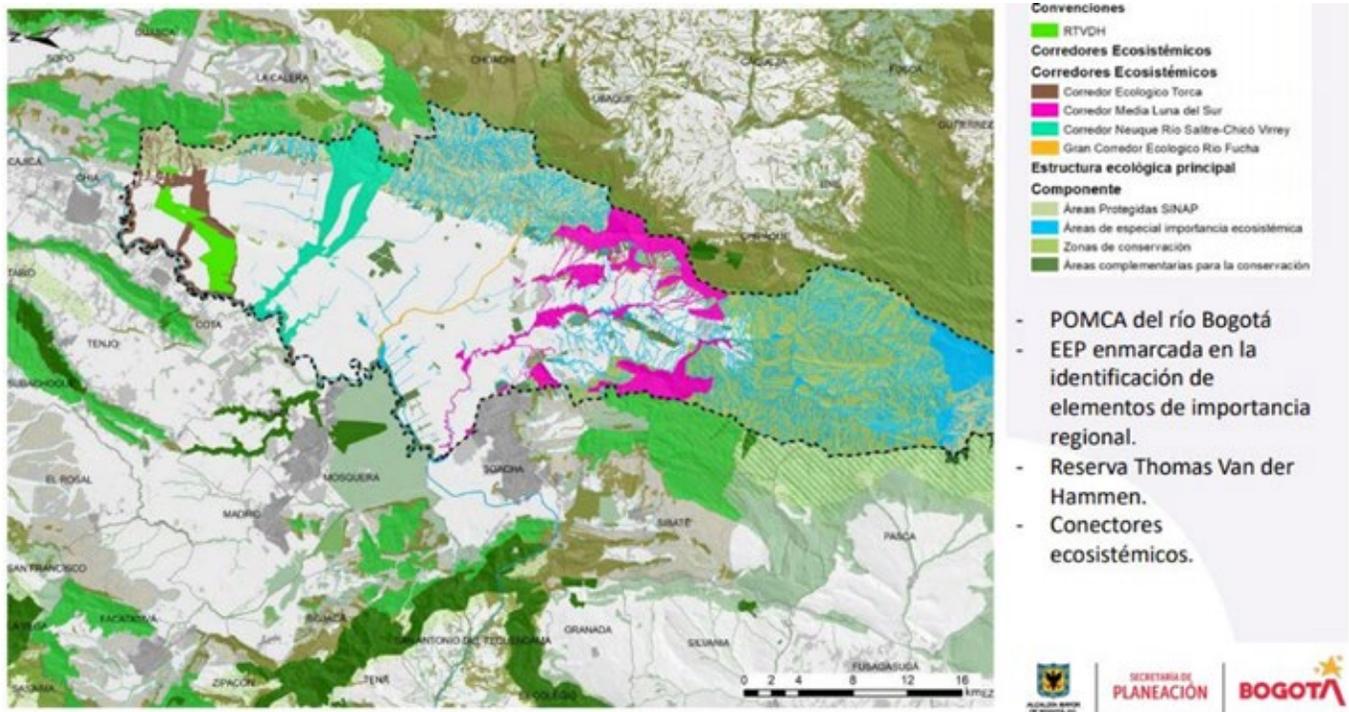
- La continuidad espacial de los componentes biofísicos, la valoración de elementos de la estructura

ecológica y su conectividad regional como base de la ocupación sostenible del territorio en la región. Las dinámicas sociales, económicas y físicas supra-municipales en materia de movilidad, empleo, vivienda y oferta de servicios públicos y de desarrollo social.

- Un esquema polifuncional de atracción de actividades humanas en el que confluyen el desarrollo de infraestructuras, equipamientos y redes subregionales de prestación de servicios y la gestión

asociada para ampliar su alcance de manera desconcentrada.

- Un criterio de equidad, para atender demandas regionales (conectividad, servicios públicos, sistema de cuidado, etc.) en el marco de la solidaridad el cual implica la coordinación y gestión conjunta de recursos, lo que implica un esfuerzo en doble vía de Bogotá y la Región.
- La construcción conjunta e implementación de instrumentos de planeación, gestión y financiación de escala metropolitana y regional para el desarrollo de proyectos de interés común.



El diseño y la concertación de un esquema de gobernanza regional multinivel.

Bogotá reconoce la importancia del POMCA del río Bogotá, el cual identifica las áreas que deben mantenerse en conservación, pero también aquellas zonas que pueden dedicarse a la actividad productiva. La intención es motivar la práctica de actividades productivas en estas áreas, que, si bien son pequeñas, generan un impacto negativo en la protección de la funcionalidad ecosistémica prioritaria del área de Bogotá.

El POT de Bogotá reconoce que los procesos de ordenamiento, en particular, los relacionados con seguridad alimentaria, no los puede desarrollar de forma individual, por lo que plantea 15 prioridades para promover dentro de la jurisdicción administrativa de Bogotá, la autonomía alimentaria y la capacidad de resiliencia climática:

1. Reconociendo e implantando en el POT la zonificación del POMCA del Río Bogotá y demás determinantes ambientales de superior jerarquía en el territorio del Distrito.
2. Dando ejemplo, en su jurisdicción administrativa, de bienestar, autonomía alimentaria y capacidad de resiliencia climática, es decir, no abriendo a urbanización la zona rural del norte e impulsando de manera decidida la consolidación de una reserva forestal Reserva Thomas Van der Hammen.
3. Garantizando conectores ecosistémicos entre los elementos de la Estructura Ecológica Principal (EEP) en Bogotá, que permitan disfrutar los atributos de funcionalidad, continuidad e integralidad ecosistémica supramunicipal y aportar en la propuesta de la Estructura Ecológica Regional.
4. Organizando las formas de relación entre el espacio construido de Bogotá y el Río Bogotá, que garanticen la

posibilidad del Río de convertirse en un nuevo elemento integrador del conjunto de municipios que lo bordean y, en particular, de las formas de relación de Bogotá con Chía, Cota, Funza y Mosquera.

5. Ejecutando sin demora la construcción de los sistemas maestros de colectores, interceptores y plantas de descontaminación de aguas residuales domésticas del Distrito.

6. Trazando la perimetral del sur permitiendo desviar la carga que no tiene como destino el Distrito Capital para su circulación fuera del territorio urbano de Bogotá.

7. Promoviendo la descontaminación del sistema de abastecimiento alimentario de Corabastos y Codabas en tres nodos de abastecimiento alimentario: 1). Zipaquirá-Tocancipá; 2). Funza-Mosquera; y 3). Soacha.

8. Ordenando el funcionamiento logístico regional, a través del Anillo Logístico de Occidente, que se consolida a través de dos Actuaciones Urbanas Estratégicas.

9. Completando y fortaleciendo los corredores de integración regional y mejorando las entradas a Bogotá.

10. Construyendo y operando centros de intercambio modal para hacer más cómoda y eficiente la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte regional y urbano.

Es necesario así promover otras plataformas logísticas que se encuentren fuera de la ciudad de Bogotá y que no necesariamente consoliden el monopolio de Corabastos y que permitan mejorar el manejo de la cadena alimentaria, de forma tan que se lograra reducir los desperdicios. Lo anterior, se complementa con el Plan de Abastecimiento Alimentario del Distrito Capital, la Región Central (RAPE) y el Desarrollo de la Ley de Compras Públicas. Al tiempo que se efectuó el Convenio de Abastecimiento alimentario con Cundinamarca, donde la Alcaldesa y el Gobernador se comprometieron a fortalecer la producción con pequeñas asociaciones campesinas y a mejorar los canales de comunicación para reducir las intermediaciones ineficientes y generar la estrategia de compras públicas.

El componente rural

El componente rural del POT reconoce la potencialidad del componente rural sostenible. Así las cosas, el Desarrollo Rural Sostenible se define como el proceso que incorpora acciones integrales con perspectiva territorial, dirigido al logro de óptimas condiciones de bienestar y garantía de derechos individuales y colectivos de las comunidades campesinas y rurales.



Estas comunidades son las impulsoras de la transformación de las relaciones socio-ecológicas, necesarias para viabilizar su permanencia en el territorio rural con formas, modos y medios de vida identitarios. Dicha transformación se sustenta en el reconocimiento del valor y potencial de la conservación y recuperación de

la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, de la resolución de conflictos, el respeto por los sistemas de vida, de la superación de las brechas entre lo urbano y lo rural y de la adaptabilidad al cambio climático, con miras a la sostenibilidad social, ambiental y económica. El proceso se alcanza y se consolida desde la cooperación entre los diferentes actores. Este desarrollo rural se atiende desde las tres estructuras: la Estructura Ecológica Principal (EEP), la Estructura Funcional y de Cuidado y la Estructura Socioeconómica Cultural.

EL COMPONENTE RURAL



1. Mejorar la conectividad vial, digital y ecosistémica áreas urbanas y rurales
2. Favorecer el control, la vigilancia y la atención de emergencias
3. Contener el desarrollo informal en los bordes urbano-rurales del Distrito Capital
4. Mejorar la vitalidad de los centros poblados
5. Promover formas innovadoras de vivienda rural bioclimática, así como la conservación de arquitecturas vernáculas e históricas
6. Promover el turismo de naturaleza y cultural
7. Promover la producción y el uso de fuentes renovables de energía
8. Aumentar la oferta de servicios del cuidado y, en los bordes urbano rurales, promover la creación de cooperativas

Estructura Ecológica Principal (EEP)

- Consolidación de la EEP mediante la concreción de estrategias de conectividad y complementariedad entre el sistema hídrico, los Parques de Borde, los Parques Distritales de Montaña, las Áreas Protegidas y demás elementos de la EEP y la EER.
- Protección del Río Bogotá como columna vertebral de la ciudad, buscando una relación armónica de los habitantes del distrito con este elemento articulador de la EEP distrital y EER, con actividades e infraestructuras compatibles con su vocación ecológica y el uso sostenible.
- Definición e implementación de medidas que conlleven a fortalecer el carácter y función ecosistémica de los bordes rural – urbano distrital y metropolitano

- Uso sostenible de los elementos de la EEP distrital por los habitantes del distrito, con actividades e infraestructuras compatibles para disfrute, turismo, conocimiento e investigación.

Estructura Funcional y de Cuidado

- Consolidación de una red de nodos de equipamientos estructurantes que incluya un modelo desconcentrado de prestación de servicios sociales y de abastecimiento de alimentos.
- Consolidación de una red de lugares de encuentro ciudadano para fortalecer el uso, goce y disfrute del espacio público en la escala de proximidad.
- Generación de equipamientos de proximidad que contribuyan a equilibrar la localización de servicios sociales y del cuidado

Estructura Socioeconómica Cultural

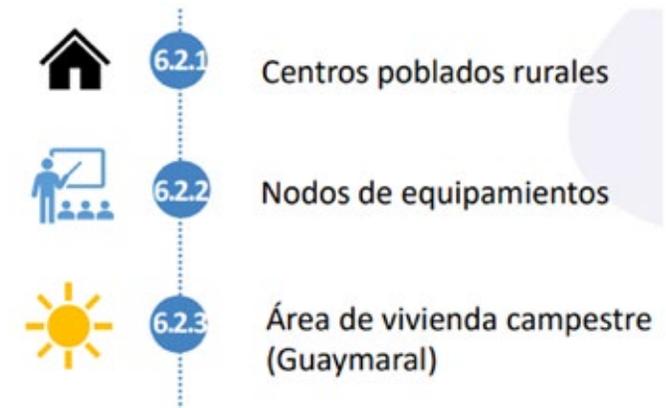
- Impulso a formas de producción rural sostenible y compatible con los medios de vida e identidad campesina y rural para mantener la funcionalidad ecosistémica.
- Articulación de la producción rural con una oferta de servicios e infraestructuras que aumente la interacción entre los territorios rurales y los espacios urbanos.
- Promoción del desarrollo de la vivienda productiva y de actividades complementarias a ésta.
- Consolidación de una oferta habitacional cualificada con enfoque diferencial, territorial y de género, a partir de una estructura de soporte que brinde acceso a servicios sociales, culturales, y generación de actividades económicas.

El componente rural del POT identifica dos grandes áreas. La primera, es el área de protección y producción sostenible y la segunda, el área de desarrollo restringido. Este componente rural se orienta a la promoción del cambio gradual de los sistemas productivos agropecuarios existentes, hacia sistemas agropecuarios sostenibles, más eficientes y competitivos, que incorporen buenas prácticas agrícolas, pecuarias y ganaderas con nuevas tecnologías, de acuerdo con la aptitud del suelo. Hasta tanto se adopte la UAF para el Distrito Capital, por parte de la entidad Nacional competente, el POT define unidades mínimas para subdivisión predial, que aplicará únicamente para las Piezas rurales de Sumapaz; Cuenca del Tunjuelo y Norte.

Para las áreas de protección y producción sostenible se establecen las siguientes categorías:



Para las áreas de desarrollo restringido se establecen las siguientes categorías:



6.

PREGUNTAS

A continuación, se da respuesta a las preguntas realizadas por los participantes y asistentes a este taller:

Ponencia 1: ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA: PERSPECTIVAS Y EXPERIENCIAS

1. ¿Qué rutas se están planteando para articular los Planes de Etnodesarrollo y los POT? Se ha encontrado en territorio que se invisibiliza esta relación.

Con la FAO se han tenido algunos abordajes desde las áreas programáticas. En términos de la conexión que tienen los POT con los Planes de Etnodesarrollo y con los Planes de Vida, como instrumentos de planeación territorial con enfoque étnico, hay varios elementos pues primero en estos territorios los planes de etnodesarrollo están relacionados justamente con las asociaciones comunitarias, resguardos, etcétera. Hay un primer elemento y es que estos territorios son estratégicos y en su mayoría son rurales y en los mismos hay una tensión compleja, entre el hecho de que muchas veces los ejercicios de planeación de ordenamiento territorial están cruzados por esa sombra de planes más macro.

Hay una visión de desarrollo que de pronto entra en tensión con esas visiones territoriales locales y étnicas. Con los mecanismos de Gobierno y gobernanza territorial propios de los grupos étnicos se pueden hacer diálogos con la posibilidad de incluir y coordinar propuestas con los esquemas de ordenamiento territorial y con los planes básicos de ordenamiento territorial y también con un diálogo con las corporaciones autónomas regionales. Un primer son los procesos de autonomía de los grupos étnicos y que se pueda buscar una discusión sobre ese modelo de ruralidad tan diverso que trasciende una visión del territorio que implican lo cultural y espiritual, los espacios simbólicos y desde la pluriactividad entonces se pueda mostrar e indicar el uso que dan los grupos étnicos a ese territorio.

2. El área metropolitana del Valle de Aburrá produce alrededor del 3 al 5% de los alimentos que necesita

para su población tenemos alrededor 35% del territorio rural ¿cómo reactivar el sector agrícola en el territorio en este caso el Valle de Aburrá? ¿Qué tipos de proyectos se podrían implementar? ¿Cómo integrar a los campesinos a los mercados locales y evitar tanta intermediación?

Uno de los elementos clave que ha sido como una manera de evadir la intermediación importante que los productores rurales y periurbanos, por ejemplo, que pasa en otros territorios también otras ciudades. Se tiene que ver conjuntamente con esos mercados alternativos de los ochentas, pues había un crecimiento paulatino de puntos de comercialización y de mercados campesinos, mercados agroecológicos, etcétera. Se necesita un diálogo que tienen que dar las ciudades frente a esa posición de la descentralización que se debe tener, pues un poco las políticas locales y salir un poco ese discurso nacional que orienta las políticas también territoriales haciendo un diálogo con exportadores, con los planes regionales de competitividad, etcétera.

Por otro lado, como mencionaron en algunas presentaciones anteriores el fortalecer todo el tema de compra pública, pues lo que pasa es que la producción campesina está excluida del mercado. Lo anterior, a pesar de que la producción campesina se ha adaptado a las condiciones de la globalización y del mercado actual, ha sido muy difícil competir con el mercado exterior entonces pues ahí se necesita un primer elemento antes de pensar en la intermediación y todos esos elementos de la producción hacia afuera están bien porque la producción campesina la agricultura familiar, derecho humano a la alimentación.

Ponencia 2: ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO: ESTRATEGIA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

1. Hay alguna estrategia para que no se implemente nuevas pasturas para la ganadería ya que Colombia según lo expuesto se ha rebasado el porcentaje de hectáreas cultivadas ¿qué sistema tienen para que no se pierda el uso de suelo de selvas y bosques?

Lo primero que hay que decir es que la actividad ganadera es muy importante para el país, pues tiene un aporte aproximado del 1.6% del PIB, dentro del sector agropecuario como valor agregado de la economía. Vincula a más de 800 mil personas, de manera que no se trata tanto de evitar su implementación, sino que en el campo sean los campesinos quienes decidan que cultivo o sistema productivo resulta más rentable. De forma tal que los procesos de planificación que viene haciendo la UPRA a nivel nacional y departamental, es precisamente orienta una estrategia de ordenamiento de la producción que permita tomar mejores decisiones, no para evitar la ganadería, sino para que a los productores les vaya muy bien en su economía, para que tengan mejores ingresos y actividades económicas productivas rentables.

En cuanto a la pérdida de los bosques, la frontera agrícola es el primer acuerdo de cero deforestaciones por parte del sector agropecuario. Dicho esto, también hay que señalar que la deforestación como actividad ilícita y como delito ambiental, es promovido también por otras actividades ilícitas como la usurpación de tierras o desarrollo de vías ilegales.

2. ¿Por qué la conservación no es una actividad económica reconocida para la ruralidad? Existen más de 60 millones de bosque y su importancia para la producción de bienes y servicios ecosistémicos ¿No podría ser ello un mecanismo importante para la reactivación? ¿lo han explorado?

Si, la conservación, el manejo sostenible y el aprovechamiento de áreas de importancia ambiental como lo son los bosques. Sin duda la conservación de la naturaleza se propone como un negocio verde dese la agenda ambiental. Desde el SINA, figuras como el Pago por Servicios Ambientales (PSA) son fundamentales para la conservación ambiental.

Ahora, se resalta el no promover la ampliación de la frontera a través de ese lineamiento de política de bosques naturales y es que estos si pueden ser aprovechado, siempre y cuando hayan actos administrativos en los cuales las autoridades ambientales adopten esos Planes de Ordenamiento y Aprovechamiento Forestal, de manera que las áreas que tengan condición de aprovechamiento se incorporen a la frontera agropecuaria para que hagan parte de la oferta publica del sector agropecuario.

3. Si un municipio a la hora de concertar un POT no delimita la categoría de protección de áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación a los recursos naturales, por no tener áreas que pertenezcan a ninguna de las clases agrológicas y por conflictos en el territorio ¿puede el municipio no definir esta categoría? ¿Puede la autoridad ambiental, pese a lo anterior, exigir la delimitación de esta categoría? o ¿Es suficiente que el municipio en su propuesta del POT asocie esta categoría a la reglamentación de usos?

La clasificación agrológica se basa en un estándar internacional en función de las características que tienen los suelos y con un enfoque de conservación ambiental del recurso. De manera que, los mejores suelos planos, profundos, bien drenados se orientan a la producción de alimentos y en la medida en que las restricciones inician, lo suelos se van clasificando para actividades de conservación y protección.

4. Antioquia tiene 793 predios mayores de 1000 hectáreas. ¿Alguna idea para que estos latifundios puedan fortalecer la seguridad alimentaria?

Según la UPRA (2019 con Fuente: Gobernación de Antioquia (2018), base catastral, registros 1 y 2. Alcaldía de Medellín (2018) base catastral, registros 1 y 2.), en Antioquia 792 predios rurales tienen más de 500 ha, y 235 predios rurales tienen un tamaño mayor a 1.000 hectáreas, se estiman 595 propietarios y suman un área de 1.465.389 ha, es decir, 22% del departamento. Algunos predios de mayor tamaño pueden correr el riesgo de que sus propietarios u ocupantes no tengan la capacidad para usar eficientemente los suelos para fines agrope-

cuarios. Procesos de reconversión productiva, proyectos agropecuarios asociativos, agricultura por contrato que promueva la integración con cadenas de suministro y comercialización son algunas propuestas para fortalecer la producción de alimentos y seguridad alimentaria.

De acuerdo con los análisis de la UPRA, en Antioquia 223.579 predios rurales (48% del total de predios rurales) tienen menos de 1 ha y suman un área de 66.094 ha, que corresponde a menos de 1% del área.

5. ¿Se pueden ocupar con desarrollos urbanísticos los suelos de alta capacidad agrológica o no? La duda surge debido a las confusiones que se presentan en los decretos que se han emitido sobre el tema.

De acuerdo con el Decreto 3600 de 2007 copilado hoy por el Decreto 1077 de 2015 los suelos, dentro de las categorías de protección en suelo rural se encuentran las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, en esta categoría se encuentran entre otros los suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, y aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

Debido a que la clase agrológica I no existe en el país, se debería tener en cuenta la inclusión de la clase agrológica IV, que, aunque tiene algunas limitaciones para los cultivos intensivos permite el desarrollo de cultivos permanentes y transitorios, así como la actividad ganadera según el IGAC en la “Metodología para la clasificación de las tierras por su capacidad de uso”. Adicionalmente, es importante resaltar que en la clase IV se ubica la mayor parte de la producción de alimentos de la región andina.

6. ¿Hay alguna estrategia para que no se implementen nuevas pasturas para la ganadería ya que Colombia, según lo expuesto, se ha rebasado el porcentaje de Hectáreas Cultivadas? ¿qué sistema tienen para que no se pierda el uso del suelo de selvas y bosques?

El desarrollo de la ganadería en Colombia es muy importante, aporta el 1,6% del PIB y genera más de 800.000 empleos rurales directos. Más que evitar su implementación, el productor toma la decisión de qué cultivo o sistema agropecuario le es más conveniente. Los mapas de zonas aptas permiten identificar distintas alternativas productivas que desde el punto de vista biofísico

y socioeconómico tiene potencial. La decisión de qué cultivar es de mercado, en el marco del ordenamiento territorial.

La deforestación es una actividad ilícita, un delito ambiental, promovida por actividades ilícitas como la tala ilegal, apertura de vías ilegales, cultivos de uso ilícito, y el más preocupante: el acaparamiento o usurpación de tierras. Las actividades agropecuarias que se desarrollen en la frontera agrícola o sin conflicto con áreas de reglamentación especial son lícitas y deben gozar de especial reconocimiento y promoción, son fuente de empleo, seguridad alimentaria y desarrollo rural.

7. ¿El plan de ordenamiento productivo tuvo en cuenta los objetivos de conservación, plan de manejo y zonificación de las áreas protegidas regional del SINAP? ¿Tuvo en cuenta el ordenamiento específico de las Reserva Forestales de Ley 2 de 1959?

Los planes de ordenamiento productivo consisten en un proceso de planificación participativo para mejorar la productividad y competitividad del territorio, en equilibrio con la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción agropecuaria. Se avanza en la formulación de planes de ordenamiento para la cadena de arroz, ya adoptado, leche y carne bovina, maíz y papa. Simultáneamente, la estrategia de ordenamiento de la producción se busca incidir en la oferta y demanda local para mejorar condiciones de comercialización de las cosechas, planificación de siembras para suavizar ciclos de sobreoferta y escasez y reducir volatilidad de los precios, focalizar inversiones públicas y privadas para el desarrollo de clústeres en las zonas de mayor aptitud y desempeño productivo municipal, promover integración de pequeños y medianos productores con la agroindustria a través de la agricultura por contrato.

8. ¿Cómo proteger el suelo rural para el uso agropecuario, cuando las excepciones del artículo 45 de la Ley 160/94 fomentan la subdivisión predial y el cambio a otras actividades diferentes a las agropecuarias y forestales, excepciones que dificultan el uso eficiente de las tierras, y el desarrollo agropecuario competitivo?

Las excepciones se deben solo para excepciones. En efecto, el 91% de los predios se han adjudicado por debajo de la UAF, amparados en excepciones legales (DNP, 2016). Los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse

por debajo de la extensión mínima de la unidad agrícola familiar (UAF), salvo los casos previstos en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. En ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan.

Las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994 serán autorizadas en la respectiva licencia de subdivisión por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas; y los predios resultantes sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

Asimismo, es importante dar claridad que las excepciones a la UAF no deben reñir con el desarrollo de la actividad agropecuaria y mucho menos desplazar el uso principal que es agropecuario. La acción específica que debe implementar el municipio es elevar el control urbano debido a que existe un incumplimiento sistemático de la norma donde el municipio a través de la expedición de las licencias de parcelación descontrolada propicia el cambio de uso poniendo en riesgo los suelos para la producción de alimentos.

A partir de las categorías de protección establecidas en el componente rural y específicamente en la definición del modelo de ocupación territorial -MOT del territorio, es importante la delimitación de las áreas de protección para la producción agropecuaria como suelo rural de protección para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, donde su uso principal es agropecuario.

9. ¿Cómo pueden planificar su uso, potencialidades y conflictos del suelo los municipios si no se cuenta con estudios de suelo detallado? En el caso para el Cauca solo tiene información de suelos a escala 1:400.000 del IGAC y solo tiene información detallada a 1:10.000 y meno el sector privado como el cañero en el norte del Cauca.

Las evaluaciones de tierras con fines agropecuarios para la identificación de zonas aptas se basan fundamentalmente en los levantamientos de suelos con fines agropecuarios del IGAC, para toda la frontera agrícola nacional (39 millones de hectáreas) se cuenta con estudios a escala 1:100.000 y en aproximadamente

1.67 millones de ha se tienen estudios 1:25.000 (semi-detallado) y en algunas menores áreas son 1:10.000 (detallado), en particular, en el Valle del Cauca y sabana de Bogotá con casi 500.000 ha. Si bien la información disponible no es suficiente, la selección de la escala depende del objeto de planificación, tamaño de la zona y sus características. Algunos entes territoriales de mayor tamaño pueden adelantar procesos de planificación a menor escala (general) y entes territoriales de menor tamaño deberán contar con estudios de mayor escala (semidetallada-detallada).

10. Si un municipio al momento de concertar un PBOT, no delimita la categoría de protección de Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación a los recursos naturales por no tener áreas que pertenezcan a ninguna de las clases agrologicas y por conflictos en el territorio según ¿puede el municipio no definir esta categoría, puede la autoridad ambiental pese a lo anterior exigir la delimitación de esta categoría. o es suficiente que el municipio en su propuesta del POT asociar esta categoría a la reglamentación de usos?

Debido a que la clase agrológica I no existe en el país, la UPRA propone que se incluyan clases agrológicas IV (uso adecuado) y de forma más adecuada las zonas con alta aptitud agropecuaria (uso eficiente), Si bien es cierto que la clase IV tiene algunas limitaciones para los cultivos intensivos, esta permite el desarrollo de cultivos permanentes y transitorios, así como la actividad ganadera según el IGAC en la “Metodología para la clasificación de las tierras por su capacidad de uso”. Adicionalmente, es importante resaltar que en la clase IV se ubica la mayor parte de la producción de alimentos de la región andina.

De acuerdo con el Decreto 3600 de 2007 copilado hoy por el Decreto 1077 de 2015 los suelos , dentro de las categorías de protección en suelo rural se encuentran las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, en esta categoría se encuentran entre otros los suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, y aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

Debido a que la clase agrológica I no existe en el país, se debería tener en cuenta la inclusión de la clase agrológica IV, que, aunque tiene algunas limitaciones para los cultivos intensivos permite el desarrollo de cultivos per-

manentes y transitorios, así como la actividad ganadera según el IGAC en la “Metodología para la clasificación de las tierras por su capacidad de uso”. Adicionalmente, es importante resaltar que en la clase IV se ubica la mayor parte de la producción de alimentos de la región andina.

11. ¿Si las excepciones a la UAF (unidad agrícola familiar) no se tratan en los Planes de Ordenamiento Territorial, puede el municipio tramitar licencias de subdivisión para ese propósito?

Las actuaciones deben basarse en la Ley y solo se pueden plantear las licencias de subdivisión de acuerdo con las excepciones o teniendo en cuenta la UAF vigente, que sabemos está desactualizada. Se espera que la ANT actualice los cálculos de la UAF y se aproximen los rangos a las realidades territoriales.

Las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994 serán autorizadas en la respectiva licencia de subdivisión por los curadores urbanos o la

autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas; y los predios resultantes sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

Las UAF, busca evitar que la parcelación o subdivisión predial genere improductividad de las tierras agropecuarias, ya que la parcelación descontrolada imposibilita que el campesino obtenga los excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida.

Asimismo, es importante recordar que la Sentencia C-006 de 2002 establece que “en materia de regulación del territorio en el sector rural el plan de ordenamiento territorial no puede ignorar las previsiones legales de la Ley 160 de 1994 referentes a las parcelaciones de tierra con destino a las labores agropecuarias, puesto que el artículo 14 numeral 7 de la Ley 388 de 1997 expresamente establece que las normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental”.

Ponencia 3: PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SUELO RURAL AGROPECUARIO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA: UNA MIRADA DESDE EL MINISTERIO PÚBLICO

1. Si un municipio a la hora de concertar un POT no delimita la categoría de protección de áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación a los recursos naturales, por no tener áreas que pertenezcan a ninguna de las clases agrologicas y por conflictos en el territorio ¿puede el municipio no definir esta categoría? ¿Puede la autoridad ambiental, pese a lo anterior, exigir la delimitación de esta categoría? o ¿Es suficiente que el municipio en su propuesta del POT asocie esta categoría a la reglamentación de usos?

Se debe fortalecer la capacidad de los municipios para entender esto. Lo que dice la Ley de Ordenamiento es que hay suelo urbano y suelo rural y este último tiene unas categorías de suelo rural restringido, ergo, en las otras categorías hay suelos de protección, suelos para la actividad agropecuaria y suelos del SINAP. Lo anterior es una facultad constitucional otorgada a los municipios y ellos se someten a las determinantes ambientales que son normas de mayor jerarquía.

2. ¿El suelo rural es una determinante ambiental?

El Código de Recursos Naturales trae como un recurso especialmente protegido el suelo de vocación agro-

pecuaria y ello sin duda debe materializarse en las determinantes ambientales y en el ejercicio que hacen las autoridades ambientales en la concertación con los POT, pero también en el ejercicio permisivo y sancionatorio que tienen a su cargo. Lo anterior para decir que la producción de alimentos está constitucionalmente protegida y que en ese marco hay un aspecto ambiental muy importante y es la conservación de esos suelos en la medida de su vocación.

3. Las ventas por derechos de cuotas que siguen incentivando parcelaciones por debajo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y convirtiendo el suelo rural en urbanismos densos, no hay control es estos procesos y las notarías registran este tipo de ventas sin exigir las licencias de parcelación.

Esta es un poco la problemática que atiende la Directiva 004 del 2020, porque en el ejercicio de las funciones que tienen los procuradores ambientales y agrarios, se han encontrado muchas fuentes de fraccionamiento del suelo rural. Hay que decir que hay una norma del código civil que dice que cuando se tiene un predio de destinación agropecuaria, se divida para garantizar diferentes niveles de producción.

Ponencia 4: LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y SU RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. ¿Cómo se puede, desde las Autoridades Ambientales, aportar en el ordenamiento rural, en función de la permanencia y movilidad campesina y demás actores del territorio?

Es importante resaltar lo clave que es el ordenamiento productivo, pues como Autoridades Ambientales es necesario que velen por el buen uso del suelo para poder enfocar la producción en zonas que sean aptas para está y de esta forma los productores puedan tener la estabilidad económica necesaria para poder permanecer en sus territorios y no tenga que migrar a las ciudades en busca de alternativas de ingresos.

La AA debe conocer a categorías que existen además del buen uso del suelo que se da en el municipio, para poder asegurar buena producción e ingresos y en términos ambientales evitar externalidades negativas sobre el suelo y los ecosistemas.

2. Después del informe del PNUD de 2011 denominado “Colombia Rural – Razones para la Esperanza y la Misión Rural” ¿Qué otros avances hay en el país con miras a una reforma rural integral real y no sólo en el marco del proceso de paz que puede resultar excluyente para muchos fragmentos de pobladores?

Para una reforma rural integral están los Planes de la Reforma Rural Integral que se derivan del acuerdo de paz, el Plan Marco de Implementación que también deriva del acuerdo de paz y que busca reducir la pobreza en la ruralidad. Este plan tiene un enfoque y una priorización en zonas PDET, pero se pretende llevarse a cabo en toda la ruralidad del país. En todo el país se están priorizando temas de movilidad rural y vivienda rural e se involucran unas estrategias por el campo que se centran en regularizar la propiedad, en el ordenamiento productivo, en fortalecimiento de clúster de cadenas de valor buscando dar mayor acceso y aumentar la competitividad de productores.

Ponencia 5: REGIÓN, RURALIDAD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL CONTEXTO DE LA FORMULACIÓN DEL POT “EL RENACER DE BOGOTÁ 2022-2035”

1. ¿Cómo se pueden establecer áreas de especial protección al territorio, la economía y vida campesina en la zona rural de municipios de contexto metropolitano?

Lo que se pretende hacer desde las áreas metropolitanas es realizar en Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y en este plan se identifican y definen las áreas de especial protección. Este plan se convierte en un linealito que los municipios adoptan a la hora de actualizar sus POT

2. ¿Cómo se piensas hacer posibles y reales los programas de agricultura urbana?

Es imperativo el factor económico, pero también se requiere asesorías técnicas y una voluntad real de trabajar integralmente entre las diferentes secretarías

inherentes al ordenamiento y generar la oportunidad de hacer conociemito, investigación y capacitación y el apoyo a los pequeños productores que quiera involucrarse en la línea de la producción agrícola sostenible.

3. ¿Qué barreras normativas, técnicas o jurídicas se enfrentan para incorporar los temas de seguridad alimentaria en las ciudades?

La barrera del conocimiento y de la prioridad que este tema debe tener en ciertas instancias públicas y privadas. En ocasiones el sector público no entiende desde las ciudades, desde lo urbano, la importancia que tiene entrar a trabajar conjuntamente la posibilidad de garantizar suficiente y adecuado alimento para sus pobladores.

DIÁLOGOS TERRITORIALES

Taller 6: Ordenamiento rural, seguridad alimentaria y derecho a la alimentación

Marzo 25 • 2021 • Bogotá D.C

Procuraduría General de la Nación – PGN

Dirección: Cra. 5 #15-80, Bogotá

Teléfono: (57) +1 5878750

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/>



www.asocapitales.co

 @Asocapitales  Asocapitales  @_asocapitales  Asocapitales

 info@asocapitales.co  (57+1) 555 75 41  Carrera 9 No 80 - 45
Torre Escalar 1, Of. 901
Bogotá