

DISTRITOS AGRARIOS DE MARINILLA Y EL CARMEN DE VIBORAL EN EL
ORIENTE DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA: UNA REVISIÓN A LOS
INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN.

TATIANA FIGUEROA DE HORTA
HUGO HERNAN GONZALEZ ARIAS

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE ORIENTE
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE DERECHO
RIONEGRO – ANTIOQUIA

2021

DISTRITOS AGRARIOS DE MARINILLA Y EL CARMEN DE VIBORAL EN EL
ORIENTE DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA: UNA REVISIÓN A LOS
INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN.

TATIANA FIGUEROA DE HORTA
HUGO HERNAN GONZALEZ ARIAS

Trabajo de grado para optar al título de:

Abogado

Asesor:

OLADIER RAMIREZ GOMEZ
LUISA ALEJANDRA SALDARRIAGA QUINTERO

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE ORIENTE

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DE DERECHO

RIONEGRO – ANTIOQUIA

2021

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Rionegro – Antioquia, septiembre de 2021

DEDICATORIA

A Dios por darme la gracia de culminar mis estudios profesionales. A mis padres, por su amor incondicional y por cada uno de sus consejos, los cuales atesoro en mi corazón como la más grande de las riquezas. A ti, mi amor, por tu confianza ciega en mí y por sostenerme en los días difíciles. A mi ahijada Anaid De Horta, en su mes de cumpleaños, porque desde el día de su nacimiento me ha motivado a superarme y ser ejemplo en su vida. A Jaitry Paola Rodríguez, mi hermana y amiga, que desde el cielo seguramente celebra conmigo este logro, como en vida siempre lo hizo. A mis amigos y futuros colegas, por haber sido parte fundamental para culminar mis estudios y que se han convertido en mi segunda familia.

A todos lo campesinos y campesinos de la región y del país que, a pesar de la violencia, la pobreza y el abandono, siguen produciendo el alimento para los hogares colombianos.

Tatiana Figueroa De Horta

A mis padres, Bernardo González y María Arias que desde el cielo me acompañan y me guían siempre. A mis hermanos quienes han sido un apoyo incondicional toda mi vida y a mi hija María José motor y razón de mi existir.

Hugo González Arias

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es el producto de múltiples contribuciones de diferentes actores regionales, desde el escenario académico y social, a quienes agradecemos por su acompañamiento y aportes, los cuales permitieron la elaboración de este proyecto de grado.

A Oladier Ramírez Gómez, asesor temático de este trabajo, por su buena disposición y sus orientaciones, la cuales fueron fundamentales para la culminación de este proyecto. A Luisa Fernanda Saldarriaga Quintero, asesora metodológica, quien acompañó la construcción de este trabajo de grado desde el primero momento, a quien agradecemos por su paciencia y apoyo en todo momento.

A Doris Suaza Suescun ex secretaria de agricultura y medio ambiente de Marinilla, actual presidenta del CEAM, por abrimos las puertas de la corporación y proporcionarnos toda la información pertinente para el desarrollo de la temática de este trabajo y por todas sus recomendaciones. Al grupo focal de estudios ambientales del Carmen de Viboral y a la secretaria de Agricultura y Ambiente de Marinilla, Mónica Mabel Mejía Jiménez, por los espacios de dialogo que amablemente nos proporcionaron, que permitieron construir una visión de la realidad de los Distritos Agrarios en cada uno de sus municipios.

A todos, muchas gracias.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
ANTECEDENTES	11
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	20
JUSTIFICACIÓN	24
OBJETIVOS	27
Objetivo General	27
Objetivos Específicos	27
MARCO TEORICO	28
CAPITULO I. Normatividad Nacional Existente Relacionada con los Distritos Agrarios.	28
1.1 Marco Constitucional.	28
1.2 Marco Legal	32
1.3 Protección Normativa del suelo rural para usos agropecuarios	37
CAPITULO II. Descripción de la Incorporación de los Distritos agrarios en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) de los Municipios de Marinilla y el Carmen de Viboral.	41
2.1 Incorporación de los Distritos Agrarios en el PBOT del Municipio de Marinilla	41
2.2 Incorporación de los Distritos Agrarios en el PBOT del Municipio del Carmen de Viboral.	51
CAPITULO III. SEGURIDAD Y SOBERANIA ALIMENTARIA	57
3.1 Seguridad Alimentaria y Nutricional	57
3.2 Soberanía Alimentaria	58
DISEÑO METODOLOGICO	60
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	64
LOS DISTRITOS AGRARIOS EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	64
Los Distritos Agrarios y las Falencias del Componente Rural.	64
Distritos Agrarios y Unidades de Planeación Rural.	67
Definición del Distrito Agrario	69

LOS DISTRITOS AGRARIO EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA.	71
DISTRITOS AGRARIOS: CASO DE MARINILLA Y DEL CARMEN DE VIBORAL.	73
Estrategias en los Distritos Agrarios: Dialogo con Actores Locales.	73
Usos del Suelo en los Distritos Agrarios: Resultado del Trabajo de Campo.	77
CONCLUSIONES	83
CONSIDERACIONES FINALES	86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89

“El crecimiento del sector agrícola es el más importante a la hora de reducir eficazmente la pobreza y el hambre en los países de ingresos medios y bajos”

(director general de la FAO QU Dongyu, 2021)

INTRODUCCIÓN

El *Distrito Agrario* es una figura inédita del Oriente Antioqueño creada mediante el proyecto “pueblos”, producto de una gran concertación regional para promover, proteger y apoyar la producción agropecuaria bajo un modelo de economía campesina. Esta figura se incorporó por medio de acuerdos municipales, en los Planes de Ordenamiento Territorial específicamente en el componente rural, integrando aspectos sociales, económico y ambientales. El primero de ellos fue el Distrito Agrario del municipio de Marinilla creado mediante el acuerdo 075 de 2000.

Sin embargo, el crecimiento urbanístico ha provocado la migración de los usos del suelo en algunas zonas de la región y el desarrollo de actividades económicas diferente a la producción de alimentos. La baja rentabilidad de la producción agropecuaria desincentiva a los más jóvenes al desarrollo de esta actividad, los cuales prefieren desplazarse a las zonas urbanas huyendo de la pobreza característica del campo colombiano. Este proyecto realizó el estudio de los Distritos Agrarios de Marinilla y el Carmen de Viboral, revisó la existencia de las estrategias de evaluación, seguimiento y control que aplican estos municipios para evitar que los territorios de los distritos agrarios migren a otros usos del suelo. Este es un tema de gran importancia en nuestro país y en la región ya que, cada vez hay menos suelo rural para superar problemas como el hambre, la pobreza, el desempleo y la inseguridad alimentaria, del mismo modo es un aporte a las construcción de herramientas más idóneas para la planificación de suelo rural.

Se encontró que los Distros agrarios son producto del ejercicio de la autonomía de las entidades territoriales, como una alternativa a la ausencia de instrumentos de planificación para intervenir las necesidades del sector rural. No obstante, a medida que la legislación colombiana ha incorporado nuevos instrumentos de planificación, esta figura ha ido perdiendo importancia, sin lograr identificar concretamente ninguna estrategia de seguimiento y control para la

implementación de estos Distritos, entre otras razones, por falta de un instrumento que establezca actividades concretas a desarrollar. En estas zonas se encuentran, proliferación de construcciones para vivienda que no cumplen con los límites de uso establecidos por los PBOT, y otras actividades incompatibles con la figura, como los cultivos de flores y la presencia de invernaderos, aunque se resaltan los esfuerzos del municipio de Marinilla por el desarrollo de programas que buscan incentivar la producción agrícola dentro de la población rural, a pesar de que algunas estrategias no sean compatibles con el modelo que propone el Distrito agrario.

Este proyecto se desarrolló bajo la estrategia de estudio de caso, utilizando como métodos de recolección de datos la revisión documental, entrevistas y trabajo de campo. A lo largo este trabajo se desarrolló un recuento normativo para establecer el sustento jurídico de los Distritos Agrarios, posteriormente se describió como fueron incorporados en los PBOT del municipio de Marinilla y el Carmen de Viboral y por último se hizo una descripción de las estrategias que han adelantado los municipios para evitar la migración del uso del suelo en los Distritos Agrarios e identificar el impacto que ha tenido efectivamente en dichas zonas.

ANTECEDENTES

Para la elaboración de los antecedentes teóricos del presente trabajo de investigación, titulado, *Distritos Agrarios de Marinilla y El Carmen de Viboral en El Oriente del Departamento de Antioquia: Una Revisión a los Instrumentos de Evaluación*. Se partirá de la definición de distritos agrarios.

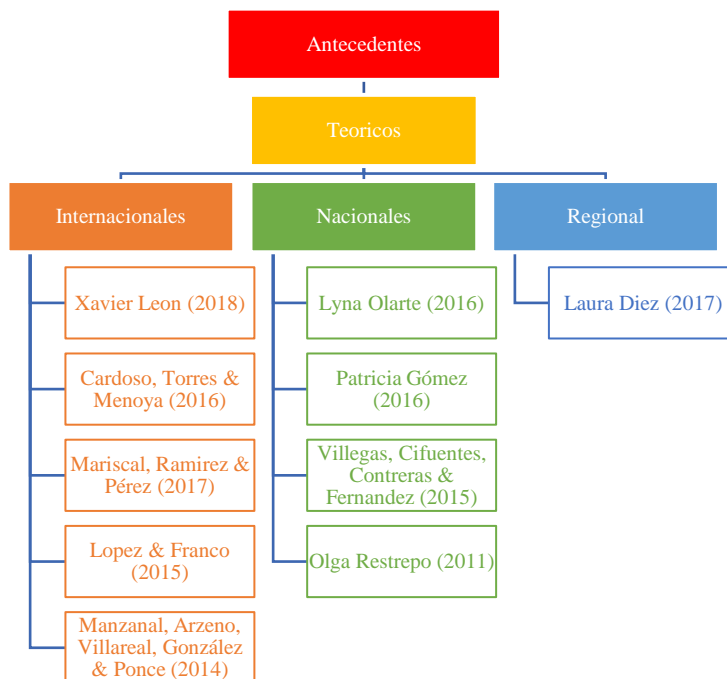
Una búsqueda rápida permite encontrar la siguiente definición de Distrito Agrario, elaborada por entidades no gubernamentales bajo el nombre de corporación grupo semillas de Colombia y CORPOCEAM¹:

Se define como la unidad de gestión territorial agraria, ubicada en las zonas de producción agroalimentaria y forestal, a través de la cual se busca proteger las economías campesinas e incentivar la producción agroecológica y el mercado justo, promoviendo la soberanía alimentaria, el desarrollo rural sostenible y el bienestar de la población (Suaza, 2009)

Posteriormente, se realizó una búsqueda exhaustiva en tres bases de datos: Scielo, Dialnet y Redalyc, sobre trabajos de investigación relacionados a Distritos Agrarios, sin tener resultados. Por lo tanto, se precedió a buscar proyectos de investigación con conceptos relacionados a los Distritos, con elementos que se encuentran en su misma definición tales como: Unidades de gestión territorial agraria, políticas públicas agrarias, ordenamiento territorial rural, soberanía alimentaria, seguridad alimentaria e implementación de políticas públicas. Esta búsqueda permitió encontrar trabajos de investigación relacionados que se expondrán a continuación.

¹ Corporación estudios, educación e investigación ambiental.

Figura 1. Antecedentes teóricos



Nota: en esa figura se clasifican los antecedentes teóricos del trabajo de investigación en tres categorías: internacionales, nacionales y regional.

El trabajo más reciente encontrado, fue elaborado por Xavier León (2018), titulado *soberanía alimentaria sistema agroalimentario, movimientos campesinos y políticas públicas el caso de ecuador*, este trabajo de investigación mediante la revisión bibliográfica y el estudio del caso ecuatoriano analiza el potencial de la Soberanía Alimentaria como propuesta política alternativa para la superación de los desequilibrios y desigualdades generados por el sistema agroalimentario, motivado por tensiones ambientales, económicas y sociales que general la agroindustria y el modelo extractivo. Entre las conclusiones más importantes se encuentra, que los países en desarrollo centran su sistema agroalimentario en la extracción de recursos naturales para la exportación, la soberanía alimentaria es una alternativa al sistema actual que permite la participación campesina de forma activa y articulada. Por otro lado, afirma que la estructura agraria

vigente presenta características como la dependencia de las importaciones de alimentos básicos, altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra y la posibilidad a recursos, desarrollo de agricultura bajo contrato y el apoyo de los gobiernos tradicionales al sector agroexportador. Este tema de investigación es un punto de partida en relación con nuestra pregunta de investigación, toda vez que los distritos agrarios constituyen una alternativa que busca la soberanía alimentaria y el fortalecimiento económico de la región por medio de la agricultura, así como mejores condiciones en la calidad de vida. Se encontró en el caso ecuatoriano, puntos en común en relación con la problemática planteada. Lo anterior, genera los siguientes interrogantes ¿responden los distritos agrarios a los mismos objetivos de la política agraria nacional? ¿Cómo podrían articularse?

Mariscal, Ramírez & Pérez (2017) en el título *Soberanía y seguridad alimentaria: propuestas políticas al problema alimentario*, realizó una revisión documental de los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria, en el que se establecen diferencias y el grado de importancia de la pequeña producción para solventar el problema del hambre. Concluye en su trabajo que la producción campesina aporta de manera sustancial a la soberanía alimentaria desde lo cultura y lo económico, siendo una alternativa fuerte y con sentido social al sistema hegemónico. Como en el caso anterior, este trabajo refuerza la idea que los distritos agrarios en su interés de promover la soberanía alimentaria, pueda en el futuro cercano, ser la alternativa al sistema predominante de extracción.

El siguiente trabajo, del ámbito local, de la autora Diez (2017) bajo el título, *seguridad y soberanía alimentarias: Una aproximación a la política pública desde la intervención colectiva. Estudio de caso “mi finca, mi empresa” El peñol-Antioquia*, analiza la percepción ciudadana de un proceso de acción colectiva en el marco de aplicación de políticas públicas orientadas a la

seguridad alimentaria y nutricional, en el contexto local, partiendo de dos preguntas bases ¿las políticas de Seguridad Alimentaria conducen a crear condiciones de Soberanía alimentaria? ¿El programa Mi Finca Mi Empresa asegura condiciones en la ciudadanía que sean afines con las políticas internacionales de Seguridad alimentaria? Esta investigación de corte cualitativo, centrada en la metodología de estudio de caso y complementada con rastreo bibliográfico concluyó que, los programas territoriales enfocados en el campesino reafirman el valor del campesino como pieza fundamental dentro de la sociedad, que el éxito de las políticas públicas depende de su pertinencia con las expectativas, necesidades de la población y sus territorios. Además, indica la investigadora que los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria coexisten dentro del proyecto “mi finca, mi empresa”, en el sentido que los campesinos se reconocen como los protagonistas de la seguridad alimentaria, y por otro lado se empoderan como sujetos políticos en la toma de decisiones de su territorio, ejercen actos soberanos y articulados con las políticas públicas y programas de gobierno. Este caso de estudio tiene íntima relación con los objetivos y propósitos de los distritos agrarios, aun más porque el peñol hace parte del oriente antioqueño. Nos queda preguntar ¿cómo se articula esta iniciativa con los distritos?

Cardoso, Torres & Menoya (2016), en el trabajo *la planificación del sector agropecuario como eje de la estrategia de desarrollo provincial en pinar del rio*, desde la experiencia cubana propone una misión, ejes y programas priorizados del sector agrario de la provincia del Pinar del Rio. Establece los fundamentos metodológicos para el diseño de estrategias y posteriormente evalúa la gestión del proceso de planeación para el desarrollo agrario. Motivado por la necesidad de establecer estrategias alternativas desde la gestión pública para el desarrollo económico, que involucren a los actores locales en la mejora de su calidad de vida, siendo el sector agropecuario determinante por su incidencia en la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional, como

prioridad en la agenda de la seguridad nacional. Dentro de las conclusiones del proyecto, el autor destaca la importancia de aprovechar las capacidades y oportunidades de cada localidad, así como la participación de los actores locales. De este trabajo de grado se resalta la importancia de la articulación de las políticas públicas y la agenda nacional, con los programas locales.

En el ámbito nacional, Olarte (2016), realizó una investigación sobre el *acceso a la tierra, soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la población campesina de la vereda el Escobal – municipio de Ramiriquí-Boyacá*, a partir de la preocupación por la disminución de la población rural debido a la ausencia de fuentes de generación de ingresos, la falta de ordenamiento en el territorio, el predominio de grandes productores, ausencia de garantías y de implementación efectiva de las políticas públicas que amenazan la soberanía y la seguridad alimentaria. La investigación de tipo cualitativo-fenomenológico tenía como objetivo identificar la relación del acceso y uso de la tierra frente a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la población campesina. Desde el punto de vista jurídico concluyó que, aunque la constitución del 91 hace referencia a la protección de las comunidades campesinas, no tienen en cuenta los factores sociales, territoriales y culturales propios de la cultura campesina, siendo menos eficientes el diseño de políticas públicas y los desarrollos legislativos. La autora propone implementar estrategias de asociación comunitaria que respondan a las verdaderas necesidades campesinas, impulsar el sector agrario, precios justos, las tradiciones ancestrales y la protección de las memorias alimentarias, en un adecuado ejercicio de la soberanía alimentaria. Estas conclusiones son pertinentes al tema de investigación desarrollado, lo que condujo a la reflexión si son los distritos agrarios el mecanismo que puede cumplir con las estrategias propuestas por la autora.

Gómez (2016), trabajó el tema de *Evaluación de la política pública de reforma agraria en Colombia (1991-2010): Estudios de caos en seis municipios del país*, por medio del estudio de

caso como estrategia de investigación, utilizó el enfoque metodológico de Kenepfel, Larrue y Verone que tiene en cuenta tres variables explicativas: actores, recursos y reglas institucionales, busca evaluar la política pública de reforma agraria (1991-2010), motivada por el tema central de la concentración de la propiedad rural como causa principal, por lo que se hace la siguiente pregunta, ¿la política pública de reforma agraria ejecutada por el Estado colombiano entre 1991-2010 ha permitido dar cumplimiento al mandato constitucional expresado en el artículo 64, que consigna el deber del Estado en promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a otros servicios complementarios con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos? como respuesta a este interrogante concluyó Gómez que de acuerdo a la evaluación de la política, esta no logró solucionar el problema de concentración, en los municipios de estudio, y resaltó como uno de los motivos la limitación de la autoridades político-administrativas encargadas de la implementación. Con esto en mente, surgió la siguiente inquietud ¿pueden los Distritos Agrarios contribuir al acceso progresivo de la propiedad rural y otros servicios con el fin de mejorar ingresos y la calidad de vida de los campesinos?

López & Franco (2015), en su trabajo *revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013)* describió los principales enfoques teóricos y metodológicos de políticas, elaborados desde las perspectivas de la seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, mediante revisión documental, en respuesta a la relevancia del tema posterior a la crisis alimentaria del 2008 y el impulso de los objetivos de desarrollo sostenible. Concluyó que, existe predominio de la seguridad alimentaria como orientadora de políticas, además de una escasa producción académica en lo referente a soberanía alimentaria, aunque es relevante para la construcción de políticas públicas. Según lo anterior y de acuerdo con el concepto de Distrito Agrario, se cuestionó si la finalidad de esta figura es la seguridad alimentaria o la

soberanía alimentaria, toda vez que en el marco nacional las políticas alimentarias están más enfocada a la primera.

Villegas, Cifuentes, Contreras & Fernández (2015) abordaron el tema de *Ordenamiento territorial como instrumento, para la zonificación ambiental a través de la Estructura Ecológica Principal, como apoyo a la formulación de los POTs y los POMCAS en Colombia*, con el objetivo de caracterizar la importancia de la zonificación ambiental, debido a la insuficiencia de los planes de ordenamiento territorial tradicionales para generar respuestas adecuadas a los procesos de crecimiento de la urbanización. Mediante un proceso de revisión bibliográfica concluyó que los planes de ordenamiento territorial deben incluir herramientas para la protección de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente como la zonificación ambiental. Este tema de investigación es distante respecto a los otros trabajos que se abordaron en los antecedentes, sin embargo, se incluyó porque evidencia la importancia del ordenamiento territorial en la consecución de políticas públicas, además siendo uno de los objetivos de los Distritos Agrarios la promoción de la producción agroecológica se debe articular con esta zonificación ambiental propuesta por el autor.

Manzanal, Arzeno, Villareal, González & Ponce (2014), en el trabajo *Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires*, analizaron las políticas públicas que articulan la agricultura familiar –AF– y seguridad y soberanía alimentaria –SSA– en Argentina a partir de la década de 2010, este modelo también se implementó en Colombia y otros países de Latinoamérica, dirigidos a promover la seguridad y la soberanía alimentaria. Como resultado encontraron un contexto adverso nacional e internacional, toda vez que la políticas públicas locales no pueden contrarrestar los efectos de los commodities, que conlleva al desplazamiento, expulsión y marginación de familias agrícolas y trabajadores

rurales. Esta investigación utilizó como metodología el estudio de casos, concluyó en su trabajo que existen un gran dominio de sectores de poder sobre la actividad agrícola, y que para la consolidación de la agricultura familiar como verdadero proveedor de alimentos se requiere además de política públicas, las organizaciones de movimientos que la defiendan, al igual que la soberanía alimentaria. En este trabajo de investigación se evidenció la problemática de las tensiones sobre los usos del suelo rural, lo que condujo a la pregunta ¿Cuáles son las estrategias que se implementan los municipios para que no migren los usos del suelo en los distritos agrarios? ¿Existen procesos de asociatividad?

Por último, Restrepo (2011) abordó el tema sobre *La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008* motivado por el problema de insatisfacción alimentaria de la población Colombia desde un enfoque de políticas públicas, como metodología utilizó el enfoque de la doble vía de actuación: vía de emergencia y vía de estructura, para aproximarse a las políticas públicas que tratan de satisfacer el derecho alimentario, para establecer la forma en la cual las políticas públicas desarrollan el derecho a estar libre de hambre y el derecho a una alimentación adecuada. Concluyó este trabajo afirmando que los debates jurídicos, entorno a la protección de derechos se estanca en el ámbito de lo formal y en la consagración normativa para su protección, su desarrollo debe responder a políticas públicas eficientes, consistentes y no sometidas a la estrategia ocasional de las políticas del ejecutivo, sino que debe partir de la nivelación constitucional. Esta conclusión tan interesante, generó la siguiente pregunta, ¿cuál es la base constitucional de los Distritos Agrarios?

Es importante determinar en nuestro tema de estudio como ha influido esto en la implementación de los distritos agrarios en el tiempo, o si por el contrario han seguido una misma línea de acción.

Luego de la revisión de los antecedentes, desde esferas regionales, nacionales e incluso internacionales, podemos afirmar que el tema de Distritos Agrarios desde una esfera jurídica es un campo aun por explorar, los temas de implementación de políticas agrarias que se analizaron responden a una perspectiva más de carácter técnico y económico. De acuerdo con las fuentes consultadas, se evidenció que el método de estudio de caso es una de los más recurrente en los artículos consultados, así como las herramientas de recolección de datos como las entrevistas, el trabajo de campo y la revisión bibliográfica. Por otro lado, en este rastreo no se identificaron artículos que describan acciones tendientes a hacer seguimiento y control al cumplimiento de las aspiraciones de mantener la vocación de suelo agropecuario.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La pobreza y el hambre son temas coyunturales en Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2021) para 2020 *“la pobreza monetaria en el país fue del de 42,5% y la pobreza extrema de 15,1%”*, situación que se agrava en los centros poblados y rurales dispersos con una medición de *“42,9% de pobreza monetaria y 18,2% de pobreza extrema”*, ambos por encima de la media nacional. Otro índice de medición de la pobreza es el que tiene que ver con la pobreza multidimensional, es importante por cuanto ofrece un panorama más detallado de las condiciones de vida de los habitantes del territorio nacional, toda vez que tiene en cuenta aspectos como el acceso a educación, salud, vivienda y servicios públicos, así como el desempleo, el trabajo informal y las condiciones de vida de niños y jóvenes; esta medida reporta para el 2019 (DANE) un *“promedio nacional de 17,5% mientras que en centros poblados y rurales dispersos la estadística se eleva a un 34,5%”*.

En Antioquia, el Dane (2020) reporta un *“promedio departamental de pobreza monetaria de 34% y de pobreza extrema de 10,3%”*, en cuanto a *“la pobreza multidimensional el promedio departamental es de 15,7%, mientras que en los centros poblados y rurales dispersos es de 35,9%,”* según este informe frente al promedio nacional los aspectos donde se creó mayores brechas en la región fueron los *“indicadores de trabajo informal”* y *“acceso a los servicios de salud”*.

En cuanto a la situación de hambre en Colombia, la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015) reveló que *“el 54,2% de los hogares colombianos presentan condiciones de inseguridad alimentaria”*, y en el departamento de Antioquia *“el porcentaje se sitúa entre el 39,8% y el 51%”* con una *“experiencia de autoconsumo entre el 6,8% y 17%”*.

El panorama descrito evidencia la pobreza existente en las zonas rurales del país y explica la migración interna de los habitantes de los territorios rurales hacia grandes ciudades o cabeceras municipales. Una de las razones que podrían explicar los altos índices de pobreza en la zona rural, es la baja rentabilidad y deficiente organización de la actividad agropecuario de los pequeños productores. Lo anterior, conlleva a los pobladores de estas regiones, sobre todos los más jóvenes², a desplazarse a las urbes en busca de oportunidades que le permitan mejorar su calidad de vida, sin embargo, esto termina siendo contraproducente, puesto que esta migración ocasiona una gran presión en las urbes, aumentado así los índices de informalidad, desempleo, acceso a servicios públicos, entre otros.

Por otro lado, en cuanto al tema del hambre, el gobierno ha creado una política de seguridad alimentaria y nutricional³ que busca garantizar el acceso de alimentos a las familias más vulnerables, sin embargo, estas iniciativas no han sido suficientes y la alta dependencia de las importaciones para lograr la cobertura alimenticia y nutricional que requiere el país, hace que los precios de los alimentos sean inaccesibles para las familias con menos recursos.

Así las cosas, debido a la vocación agropecuaria del campo colombiano, deberían centrarse los esfuerzos en su desarrollo para la solución de problemas como el hambre, la pobreza y el desempleo. Sin embargo, las tierras colombianas con potencial agrícola y pecuario, se ha visto afectada por múltiples situaciones, entre ellas desplazamiento por el conflicto armado y la concentración de tierras por parte del sector agroindustrial,⁴ donde se ha dejado de hablar de vocación del suelo para hablar de aptitud del suelo y se han proliferado los monocultivos.

² Ver Encuesta Nacional Agropecuaria-ENA 2019, estructura poblacional de los productores agropecuarios. (DANE, 2020)

³ Política nacional de seguridad alimentaria (PSAN-Conpes 113 de 2007).

⁴ Ver Encuesta Nacional Agropecuaria-ENA 2019, (DANE, 2020).

Adicionalmente, el crecimiento demográfico y el bum inmobiliaria han conllevado a la utilización de la tierra con vocación agrícola para construcciones urbanísticas, parcelaciones u otras actividades económicas. Otras de las barreras a las que se ha enfrentado este sector es el desinterés y la falta de apoyos a esta actividad, por parte de las autoridades municipales, departamentales y nacionales, lo que ha generado que las actividades agrícolas sean insostenibles desde el punto de vista económico. Por último, la ausencia de participación de la comunidad en la construcción del territorio promueve la construcción de políticas que no responden a la realidad de las áreas rurales y campesinas.

Reconociendo las situaciones anteriormente descritas, en el Oriente Antioqueño se crea por medio el proyecto “pueblos” (Plan de Ordenamiento Territorial del Altiplano Oriente Antioqueño, 1994 – 1996) los Distrito Agrarios en los municipios del Valle de San Nicolás, a la que se le unieron luego los municipios de Granada, El Peñol y Guatapé, y que ha sido plasmado en Acuerdos Municipales, en un gran Acuerdo Regional y que fue reglamentada además por la autoridad ambiental regional CORNARE. Sin embargo, el crecimiento urbanístico y el establecimiento de diferentes empresas de la región han ocasionado una tensión en el uso del suelo, por lo que, para la implementación de estos distritos han surgido grandes barreras, entre otras cosas por la ausencia de instrumentos de evaluación, control y seguimiento, lo que ha ocasionado que estos distritos sean utilizados para otro tipo de actividades económicas o para usos urbanísticos.

Este trabajo formuló la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son las estrategias de evaluación, control y seguimiento que utilizan los municipios de Marinilla y del Carmen de Viboral para que los distritos agrarios no migren a otros usos del suelo?

para responder esta pregunta se resolvieron los siguientes interrogantes:

¿Cuál es la normatividad nacional existente relacionada con los Distritos agrarios?

¿Cómo se incorporaron los distritos agrarios en el plan básico de ordenamiento territorial de los municipios de marinilla y el Carmen de Viboral?

¿Cuáles son las estrategias de evaluación, control y seguimiento en la implementación de los distritos agrarios en los municipios de marinilla y el Carmen de Viboral?

JUSTIFICACIÓN

Este trabajo se enfocó en la identificación de las estrategias de evaluación, control y seguimiento en la implementación de Distritos agrarios en los municipios de Marinilla y del Carmen de Viboral en el marco del desarrollo del plan de ordenamiento territorial, debido a la importancia que tiene el suelo rural para superar problemas como el hambre, la pobreza, el desempleo y la inseguridad alimentaria. Es importante analizar desde el instrumento de planificación territorial, si la protección del suelo y la promoción de la actividad agropecuaria es realmente efectiva en la región, partiendo del estudio de dos municipios de gran importancia, Marinilla y el Carmen de Viboral, el primero por ser el primer Distrito Agrario conformado en Antioquia y el segundo por su extenso territorial rural.

Otra de las motivaciones por la cual se decidió abordar este tema de investigación es porque al realizar la revisión de los antecedentes se evidenció que las investigaciones referentes al tema puntal de Distritos Agrarios son escasas. Se encontró un único referente de la doctora Doris Suaza, presidenta del CEAM, donde hace una caracterización de lo que es un Distrito Agrario como modelo de desarrollo sustentable. Por medio de este proyecto se puede aportar al conocimiento jurídico de esta figura de planificación.

Los Distritos agrarios se enmarcan dentro discusión rural agropecuaria productiva vigente en el país, la directiva 04 de 2020 de la procuraduría general de la nación ha exhortado a los funcionarios de diferentes entidades territoriales, jueces y corporaciones regionales a la protección del suelo rural agropecuario, por lo que es un tema pertinente y actual, que permite profundizar en el estudio de instrumentos jurídicos que permitan la protección del suelo rural para usos agrícolas. Estrategias como los distritos agrarios buscan aprovechar el potencial productivo de la tierra rural desde el ordenamiento territorial rural. Los planes de ordenamiento territorial por lo general se

enfocan en el desarrollo urbano, sin embargo, debido al crecimiento demográfico desorbitado de las ciudades capitales y la gran área rural que posee el país, es importante hablar sobre el ordenamiento rural, por lo que este trabajo resalta su importancia y aporta a dicha discusión.

La temática de este proyecto está directamente relacionada con los objetivos de desarrollo sostenible uno y dos: 1) El fin de la pobreza y 2) hambre cero. Con el primero, en el entendido que la apuesta de la producción agropecuaria basado en la economía campesina impacta en la calidad de vida de los pobladores rurales, puesto que estas estrategias además de generar una fuente de ingresos, tiene también una finalidad social, ya que buscan mejorar aspectos como la infraestructura de servicios públicos y el acceso a vivienda, entre otras, que mejoran las condiciones de vida de sus habitantes. En cuanto al objetivo de hambre cero, se relacionan en la medida que la tierra está vinculada directamente con la producción de alimentos, esto fortalece la política de seguridad alimentaria ya que garantiza el autoabastecimiento de alimento para estas comunidades y la comercialización en el mercado nacional.

La Universidad Católica de Oriente es una institución que se caracteriza por sus aportares en el desarrollo de la región; este trabajo es importante porque contribuye en el bienestar social del territorio y en la realización de planes de ordenamiento territorial más oportunos y eficaces para el sector rural. La universidad ha manifestado su interés en el tema de ordenamiento territorial por medio de la oferta de especializaciones relacionadas, como son la especialización en planificación para el desarrollo territorial de la facultad de ciencias sociales y la especialización en gestión y ordenamiento de cuencas hidrográficas de la facultad de ingenierías, así mismo desde la facultad de derecho se ofrecen líneas de énfasis en derecho público, donde se trabajan específicamente temas de ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial es un tema multidisciplinar donde el abogado desde el conocimiento de la norma vela porque se incorporen en ellos las disposiciones nacionales vigentes en la materia y que no se generen situaciones de inseguridad jurídica, en la ejecución de estos instrumentos de planificación. Este trabajo es de importancia en cuanto aporta en la discusión sobre la eficacia de los planes de ordenamiento territorial, y si estos cuentan con verdaderas herramientas que permitan medir su implementación. Los planes de ordenamiento territorial deberían ser instrumentos con objetivos medibles y su implementación no debería quedar a la suerte de la voluntad política.

OBJETIVOS

Objetivo General

Identificar las estrategias de control y seguimiento utilizadas por los municipios de El Carmen de Viboral y Marinilla para evitar que se modifique la vocación del suelo agropecuario en sus distritos agrarios

Objetivos Específicos

- ✓ Identificar la normatividad nacional existente relacionada con los Distritos agrarios.
- ✓ Describir cómo se incorpora el Distrito Agrario en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de los municipios de Marinilla y El Carmen de Viboral.
- ✓ Determinar las estrategias de evaluación, control y seguimiento en la implementación de los Distritos Agrarios en los municipios de Marinilla y el Carmen de Viboral.

MARCO TEORICO

CAPITULO I. NORMATIVIDAD NACIONAL EXISTENTE RELACIONADA CON LOS DISTRITOS AGRARIOS.

Los Distritos Agrarios en Colombia fueron creados por “*proyectos pueblos*” e incorporados en los planes de ordenamiento territorial dentro del componente rural, por medio de acuerdos municipales. No existe una norma específica que regule los distritos agrarios, toda vez que, estos son productos del ejercicio territorial y el principio de autonomía que le confiere la constitución a los municipios, para ordenar el territorio y establecer los usos del suelo, pero sí existe un marco constitucional y legal que lo respalda jurídicamente.

1.1 Marco Constitucional.

El artículo primero de la Constitución Política de Colombia da cuenta de la organización política y administrativa del estado colombiano, dispone que Colombia es “*republica unitaria administrativa descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales*” (Constitución Política de Colombia, 1991).

En Colombia existen varios tipos de descentralización: “*territorial, funcional o por servicios, por colaboración y por estatuto personal*”. La que estudió este trabajo es la descentralización territorial definida por la Corte Constitucional “*como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad*” este concepto está íntimamente ligado con el de autonomía de las entidades territoriales, definiendo esta como “*la libertad para ejecutar las funciones que les son asignada en virtud de la descentralización, con un alto grado de independencia en la administración y el manejo de sus intereses*”. (Sentencia C-1051/01, 2001)

Seguidamente, la carta magna incorporó algunos artículos que son la fundamentación constitucional de la estructura descentralizada del Estado y el ordenamiento territorial en cabeza de las entidades territoriales fundamentales, los municipios.

El artículo 287 de la carta política dispone que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses” pero además establece un límite de esta autonomía que son la constitución y la ley. Por su parte, el artículo 288 dispone que es la ley orgánica de ordenamiento territorial “la encargada de repartir las competencias y funciones entre los diferentes niveles territoriales”, de acuerdo con los “principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad”. Y por último el artículo 311 de la constitución política, establece que el municipio es la “entidad fundamental en la división política administrativa del estado” y entre las funciones básicas que le asigna se encuentra la de “ordenar el desarrollo de su territorio”. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Este trabajo abordó algunos artículos constitucionales que refuerzan la importancia del componente rural dentro de los planes de ordenamiento territorial y que dan cuenta de la importancia de la organización agropecuaria en los territorios, para ello se tuvo como base un documento desarrollado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)⁵ denominado la gestión del territorio para usos agropecuaria: enfoque desde la perspectiva constitucional⁶.

⁵ La Unidad de Planificación de Tierras Rurales (UPRA), Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, es una unidad administrativa especial de carácter técnico y especializado, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía presupuestal, administrativa, financiera y técnica. Creada por medio del Decreto 4145 de 2011

⁶ Ver. Ramírez, J. (2016). La gestión del territorio para usos agropecuarios (GESTUA): enfoque desde la perspectiva constitucional. Bogotá: UPRA.

El artículo 65 constitucional prioriza la inclusión en los planes de ordenamiento territorial y demás instrumentos para la planificación del territorio, lo relacionado a las actividades o usos asociados a lo agropecuario, por estar íntimamente relacionado con la producción de alimentos. Este precepto constitucional está ligado al objetivo de desarrollo sostenible: hambre cero, que tiene sus cimientos en la política de seguridad alimentaria. El artículo 65 expresa lo siguiente:

“la producción de alimentos gozara de la especial protección del estado, por tanto, se debe otorgar prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras” (Constitución Política de Colombia, 1991)

Nótese como expresa la Constitución el vínculo entre la producción alimentaria y la actividades agrícolas, además, que enfatiza que se debe priorizar el *desarrollo integral*. Este término, desarrollo integral, sugiere que la actividad agrícola no se agota en explotación de la tierra, sino que esta va de la mano con aspectos relacionados al desarrollo social, económico, cultural y ambiental. Por ello es interesante como el doctor Ramírez (2016) relaciona los artículos 51 y 64 de la carta política.

El primero de ellos, artículo 51, se refiere al acceso a la vivienda digna como un derecho. El ordenamiento del territorio tal como se plasmó en la ley 388 de 1997 “prioriza la producción de vivienda urbana” y su organización. Sin embargo, la vivienda rural tiene características propias y diferentes a la vivienda urbana, entre otras razones porque “incide directamente en el desarrollo productivo y social territorial rural”. Es importante tener en cuenta esta condición al momento de construcción de políticas públicas enfocadas a la zona rural y en los planes de ordenamiento territorial en su componente rural.

En cuanto al artículo 64 constitucional es de suma importancia porque impone dos garantías constitucionales y deberes para el estado:

La primero es “el deber del estado de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios o campesinos”.

Y la segunda el deber de “garantizar a los trabajadores agrarios y campesinos los servicios necesarios para su desarrollo”, según la norma constitucional estos servicios tienen que ver como educación salud, vivienda, seguridad social, recreación, créditos, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, esto refuerza lo mencionado en el artículo 65, la importancia del desarrollo integral de la actividad agropecuaria.

En esta misma línea realiza un análisis del artículo 58 constitucional, en lo que respecta al derecho a la propiedad y la función social de la propiedad rural y rural agropecuaria. Este artículo da vía libre a la expropiación por motivos de utilidad pública, por lo que basados en ello y debido a la importancia de la propiedad rural para usos agropecuarios. Ramírez (2016) considera que es posible crear limitaciones al uso de la propiedad rural con la finalidad de fortalecer los usos agropecuarios, basadas en unas políticas mínimas en cuanto al ordenamiento territorial que pueden ser oponibles a quienes vivan o ejerzan actividades en los territorios rurales. Para el autor en virtud de la función social se abre la posibilidad de crear por parte del estado estándares rurales, esto con el fin de “evitar la transformación gradual de las actividades agropecuarias hacia otras”. Por último, señala la ineficacia o “inoperancia” de algunos estándares rurales debido a la falta de control y vigilancia entre otros de las autoridades municipales

También hace un particular comentario del artículo 311 constitucional, abordado con anterioridad, puesto que considera que la competencia en materia de ordenamiento territorial no

es exclusiva de los municipios. Indica que en virtud del artículo 151 constitucional se “habilita al congreso para que defina las competencias de las entidades territoriales se ha hecho un desarrollo legislativo que permite la creación de Ordenamiento Territorial (OT) por partes de entidades supramunicipales”. Lo que menciona el autor se ve reflejado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) Ley 1454 de 2011 y la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (LOAM), normas que pretenden la armonización de la planeación en los diferentes niveles territoriales y asociativos. De lo anterior afirma que “las disposiciones supramunicipales son lineamientos determinadores... de la facultad municipal en materia de asignación de usos del suelo”.

Finalmente, se aborda el análisis del artículo 334 constitucional aplicado al ordenamiento territorial agropecuario y productivo. En virtud de esta norma, el Estado tiene el deber de reducir las brechas sociales y la desigualdad entre los habitantes urbanos y rurales, y esto es posible por medio de estrategias que promuevan la economía campesina y la de pequeños productores, que además permitan “lograr un equilibrio entre el modelo de economía campesina y el agroindustrial”. (Ramírez, 2016).

1.2 Marco Legal

Ley 388 de 1997: Ley de Desarrollo Territorial.

La ley 388 de 1997, es la Ley de Desarrollo Territorial, tiene como objetivos dotar a los municipios de “mecanismos” para el “ejercicio de la autonomía” que le fue dada por la constitución, teniendo como una de sus finalidades “promover el ordenamiento del territorio y el uso equitativo y racional del suelo”. El artículo 6 establece el objeto del ordenamiento territorial municipal destaca como uno de ellos el de “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial”, esta expresión da cuenta del enfoque territorial en el ordenamiento ya

que la planificación depende del mismo ejercicio de construcción del territorio, que reconoce sus propias necesidades, intereses y recursos. (Ley 388, 1997).

El artículo 6 de esta norma establece algunos mecanismos para que las entidades territoriales cumplan con los objetivos planteados: 1) Estrategias territoriales para uso, ocupación y manejo del suelos, 2) Instrumentos y procedimientos de gestión y actuación, 3) Programas y proyectos, 4) Instrumentos que regulan las dinámicas de transformación territorial. Así mismo, el artículo 8 de la ley 388 de 1997 ratifica la competencia de los municipios para la clasificación de usos del suelo como ejercicio de la función pública, las cuales estarán consignadas principalmente en los planes de ordenamiento territorial. Según el artículo 9 de la citada norma, *los planes de ordenamiento territorial* son el “conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias y metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. De acuerdo a los habitantes de un municipio, los planes de ordenamiento pueden ser planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial. (Ley 388, 1997).

Dentro de los programas regulados por la Ley de Desarrollo Territorial se encuentra los programas de ejecución, que son de mucha importancia porque aterrizan los planes de ordenamiento territorial estos “definen con carácter obligatorio, las actuaciones previstas en el plan de ordenamiento” y estas “son ejecutados en el periodo de la correspondiente administración municipal de acuerdo a su plan de desarrollo, señalando prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos” (Ley 388,1997, art.18).

En cuanto a la estructura de los planes de ordenamiento territorial, se compone de tres componentes: el general, urbano y rural. Según el artículo 11 una de las finalidades del componente rural es la conveniente utilización del suelo. El componente rural debe establecer “el señalamiento

de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal y minera” (Ley 388,1997, art.14,2). Así mismo indica “la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinadas a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental” (Ley 388,1997, art.14,7).

Además, la norma establece *las determinantes*, estas son normas de superior jerarquía que son de observación obligatoria al momento de creación de los planes de ordenamiento. La norma establece cuatro ámbitos de aplicación de estas determinantes: ambientales, patrimonio cultural, infraestructura básica y los planes integrales de desarrollo metropolitano en lo referente al ordenamiento territorial. (Ley 388,1997, art.10)

El artículo 30 establece la clasificación del suelo en urbano, rural y de expansión urbana. Según la norma los suelos rurales se conforman por “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 388,1997, art.33). Otra categoría importante que crea la ley 388 de 1997 es la de *suelos de protección*, las cuales son regulados posteriormente por el Decreto 3600 de 2007, están constituidas por aquellas áreas “que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las de las zonas de utilidad pública tienen restringida la posibilidad de urbanizarse”. (Ley 388,1997, art.35)

Finalmente, es de destacar que la norma dedica un capítulo a la participación de la Nación en el desarrollo urbano desde el artículo 110 al 115. Esta ley articula los planes de ordenamiento territorial como el plan de desarrollo en cuando lo urbano como la política nacional urbano, pero no hace lo propio con el componente rural como forma de garantizar el desarrollo del mismo.

Ley 1454 de 2011: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Ley 1454 de 2011 es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que da cumplimiento después de 20 años el artículo 288 constitucional, la de definir las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación y las entidades territoriales. Esta norma indica como la finalidad del ordenamiento territorial la de “promover la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de los intereses propios de las entidades territoriales” sin embargo, insiste en la concertación de las políticas públicas ente la nación y las entidades territoriales. Además, resalta un ordenamiento con un *enfoque territorial*, toda vez que, esto se hará con “reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional”. (Ley 1454, 2011, art. 2)

El artículo 29.4 establece las competencias de los municipios, que son básicamente las de “formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentar los usos del suelo de acuerdo con las leyes, y la de optimizar el uso de las tierras disponibles”, hace hincapié en esta última competencia en que debe ser “armonizados con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos” (Ley 1454, 2011).

Con esta norma, según Ramírez (2016), el concepto de ordenamiento adquiere una perspectiva supranacional, complementa la definición de la ley 388 de 1997 que vinculaba este concepto solo con los municipios. Así las cosas, el ordenamiento del territorio desde esta perspectiva, es de interés para todos los niveles territoriales.

Decreto Ley 4145 de 2011

El Decreto Ley 4145 de 2011 crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios. En la parte motiva de este decreto se reconoce “que una de las debilidades institucionales del sector es el proceso de planificación de uso del suelo

rural y riego para actividades agropecuarias y de desarrollo rural” una de las finalidades de esta unidad es la lograr mayor eficiencia y coherencia con la gestión del sector agropecuario. (Ley 1454, 2011).

Dentro de las funciones de esta unidad está la de planificar el uso eficiente del suelo rural, crear instrumentos y expedir lineamientos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, “que sirvan como base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en sus planes de ordenamiento territorial”, así mismo, tiene funciones relacionadas con la regulación del mercado de tierra y los procesos de adecuación de las mismas (Ley 1454, 2011, art.5). Según lo anterior la UPRA se encargará desde el conocimiento técnico, de dotar a los municipios de instrumentos que le permitan ordenar mejor el suelo rural y hacer un uso más eficiente de los suelos desde la planificación territorial, estos lineamientos, aunque no son de obligatoria observancia, permitirán una cohesión con las políticas nacionales.

El artículo 6 de esta norma modifica la ley 136 de 1994 en su artículo 3 numeral 9 añadiendo en las funciones de los municipios la de “elaborar los planes de desarrollo municipal... teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA”, fortaleciendo de esta forma las funciones de esta entidad al disponer su observancia en temas relacionados al ordenamiento y uso eficiente del suelo rural y los programas de desarrollo rural con enfoque territorial. Además, esto deberá estar en armonía con el plan nacional de desarrollo, lo cual evidencia la intención de esta norma de coordinar las políticas locales y nacionales. Con esta norma según Ramírez (2016) el concepto de ordenamiento adquiere una perspectiva supranacional.

La UPRA dentro de sus competencias a diseñado las bases para la Gestión del Territorio para usos Agropecuarios (GESTUA), que luego ha sido adoptada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de la resolución 128 de 2017. Según Massiris (2018) esta se refiere

a un “conjunto de estrategias, instrumentos y acciones planificadas, tanto sectoriales como territoriales y de gestión intersectorial, orientadas a lograr usos agropecuarios eficientes tanto en el territorio continental como marítimo costero”

Esta entidad adscrita al ministerio de agricultura y de desarrollo rural, ha desarrollado varios documentos que tienen como propósito, dictar algunas lineamientos a las entidades que decidan incorporar la política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios GESTUA en su ordenamiento territorial, según esta entidad la finalidad de estos lineamientos son : “Orientar la planificación y gestión territorial del desarrollo agropecuario, potenciar la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias, garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y contribuir a la solución de la problemática asociada a la propiedad de la tierra rural y a las condiciones de pobreza que afectan al territorio rural” (Massiris, 2018)

1.3 Protección Normativa del suelo rural para usos agropecuarios

Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales.

El Decreto 3600 de 2007, que posteriormente fue compilado en el 1077 de 2015, reglamenta las categorías de protección del suelo de la ley 388 de 1997. Las áreas de protección que reglamentó son básicamente 5: 1) Áreas para la conservación y protección ambiental, 2) Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, 3) Áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural, 4) Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios, 5) Áreas de amenaza y riesgo.

Las disposiciones de este decreto son determinantes con el fin de garantizar el desarrollo sostenible rural, por ende, son normas de superior jerarquía que deberán ser de observancia en los planes de ordenamiento territorial (Decreto 3600, 2007, art.2). El artículo 4.2 indica que las “áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, en estas áreas deberá

mantenerse y preservarse para usos agrícolas, y no se podrán autorizar actividades urbanísticas que alteren o transformen su uso actual” (Decreto 3600, 2007).

Protección del Suelo Rural como Paisaje Cultural.

Esta es una forma muy novedosa de protección, creada por la ley 45 de 1993 “por medio de la cual se aprueba la convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural”, que puede ser muy eficiente en un país como Colombia con historia y cultura campesina.

El antecedente más inmediato de esta forma de protección se dio en 2011 por parte de la UNESCO, donde se reconoció el paisaje cultural cafetero como una extensa área rural de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, en el cual se ubican 24.000 fincas cafeteras, y viven aproximadamente 80.000 personas (Ministerio de Cultura y Federación Colombia de Cafeteros, 2014). Este reconocimiento se dio al demostrar la existencia de un paisaje cultural, sostenible y productivo, esto es importante porque no solo se otorga por su riqueza geográfica y cultural, sino que se reconoce los saberes acumulados durante más un siglo por las familias campesinas de las zonas, que, desde la unidad básica de planificación rural, que es la finca, han cultivado el café.

En este tema Colombia ha desarrollado un marco legislativo para la protección de estos paisajes culturales, que no solo cumplen una función ornamental, sino que tienen una vocación productiva. Entre estos, se encuentra la ley 1185 de 2008, el decreto nacional 2811 de 1974 que en su artículo 303 consagra además acciones que pueden adelantar las administraciones para su protección, como lo es la prohibición de construcción de obras (Ramírez, 2016).

Zonas de reserva campesina

Estas zonas de reserva campesina están reguladas por el artículo 80 de la ley 160 de 1994 que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Estas zonas son

establecidas según la norma por el INCORA o INCODER, que en 2015 por medio del Decreto 2363 de 2015 fueron reemplazadas por la Agencia Nacional de Tierras.

La Agencia Nacional de Tierras “es una agencia estatal, descentralizada, con personería jurídica adscrita al ministerio de agricultura y desarrollo rural, como máximo autoridad de las tierras de la nación” (Decreto 2363, 2015, art. 1). Una de sus funciones es la de ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en lo concerniente al ordenamiento social de la propiedad rural. De esto hay que destacar que, si bien, los municipios tienen la función de establecer los usos del suelo, la autonomía está limitada por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

Estas zonas de reserva campesina se determinan por unidades agrícolas familiares, el artículo 38 de la ley 160 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”. Además, no podrá ser explotada por persona diferente al propietario y su familia, solo si la naturaleza de la explotación lo requiere se permitirá mano de obra extraña. (Congreso de Colombia, 1994)

Prohibición de parcelación del suelo rural

El artículo 2 del decreto 097 de 2006 compilado en el decreto 1077 de 2015, indica que para que sea posible la parcelación debe estar previamente dispuesto “en el Plan de Ordenamiento territorial la identificación y la delimitación precisa para este uso”, de lo contrario será prohibido, se debe tener en cuenta para ello las normas de legislación agraria y ambiental. Indica además en el párrafo que los municipios deberán establecer “los terrenos que deban preservar para la

explotación agrícola...” y en estos no se podrán autorizar actuaciones urbanísticas que cambien el uso actual.

Zonas de reserva agrícola

Las zonas de reserva agrícola están reguladas por los artículos 52 al 65 del Código de Régimen Municipal Decreto 1333 de 1986, si bien los artículos 52 y 53; fueron derogados por la ley 366 de 1997, la ley 12 de 1982 sigue vigente. Según el artículo 1, las reservas agrícolas se entienden como el “área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal”. Además, insta la norma a orientar acciones desde el sector público y privado para “mejorar la vida de los habitantes y aprovechar los recursos en la medida de sus aptitudes” (Congreso de Colombia, 1982).

Esta norma busca principalmente limitar la ampliación del perímetro urbano para que no se extiendan sobre suelos aptos para la actividad agropecuaria (suelos de clasificación tipo i, ii y iii). Sin embargo, deja abierta una ventana jurídica que hace posible la ocupación de este tipo de suelo cuando por la necesidad de expansión urbanística sea necesario porque no existen otros de “diferente calidad o condición” (Ley 12, 1982, art. 3). Establece, además, como requisito esencial, el certificado de uso de suelo de zona de reserva agrícola, cuando se pretenda una licencia de construcción o la ampliación del área de prestación de servicios públicos (Ley 12, 1982, art. 6).

Finalmente, entrega competencia a las autoridades municipales, distritales y metropolitanas a reglamentar el uso del suelo en estas zonas, en lo concerniente a las actividades principales, complementarias y compatibles en ese territorio.

Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES)

Estas son zonas especiales con aptitud agropecuaria creadas por la ley 1776 de 2016. Esta figura ha sido de amplia discusión puesto que algunos consideran que esta medida es un retroceso

y una arremetida contra el campo colombiano, pues busca entregar terrenos baldíos a empresarios adjudicados mediante la UPRA y declarándolas zonas de utilidad pública, esto implica la exclusión de la comunidad en la construcción de su territorio. Los críticos de esta norma, encuentran en las ZIDRES una figura que busca fomentar agroindustria, el extractivismo y el acaparamiento de tierras, porque entre otras cosas elimina para estos los límites establecidos por la UAF, dejando al campesino en desventaja frente al empresario. (GRAIN, y otros, 2016)

CAPITULO II. DESCRIPCIÓN DE LA INCORPORACIÓN DE LOS DISTRITOS AGRARIOS EN EL PLAN
BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PBOT) DE LOS MUNICIPIOS DE MARINILLA Y EL
CARMEN DE VIBORAL.

2.1 Incorporación de los Distritos Agrarios en el PBOT del Municipio de Marinilla

Acuerdo 075 de 2000

El acuerdo 075 de 2000 incorpora por primera vez los Distritos Agrarios en el PBOT de Marinilla, convirtiéndose en el primero del Oriente Antioqueño. La primera referencia a esta figura se encuentra en el capítulo II donde se aborda el contenido estructural del plan, a largo plazo. En este, se establece el Distrito Agrarios como proyecto piloto en la zona Nororiental del área rural de Marinilla, se añade como una de las acciones territoriales que se propuso emprender el municipio para el cumplimiento de los objetivos del plan, además prevé su expansión sobre el área Noroccidental (Art. 12,3). Luego el artículo 14 determina las acciones específicamente relacionadas con el desarrollo rural del municipio, definiendo los “*Distritos agrarios como un proyecto piloto de recuperación rural articulado con el corredor turístico*” con la colaboración de CORNARE y el Ministerio de Agricultura (Art. 14,2).

El capítulo III regula lo concerniente a usos del suelo en el área rural y suburbana. Dentro de la delimitación y determinación de los usos en la zona rural establece que el Distrito agrario de

Marinilla se ubicara en la Zona nororiental, delimitada por la autopista Medellín-Bogotá y la vía Marinilla-El Peñol y los límites Municipales entre Marinilla-Peñol, Marinilla-El santuario. Se exceptúan las zonas de protección ubicadas en el mismo territorio y la zona ubicada en una franja de 100 metros a cada lado de las vías Marinilla-El peñol (Corredor turístico) y la Autopista Medellín- Bogotá (corredor de actividad múltiple) (Acuerdo 075, 2000, art 33). Además, delimita los sectores en el área rural, y los divide en tres: 1) Sector Nororiental o Distrito agrario, 2) Sector Noroccidental o Área de expansión del Distrito agrario y 3) sector sur. (Acuerdo art 83)

La zona Nororiental como se muestra en la 0, está destinada para usos agropecuarios como son los cultivos permanentes y semipermanentes, además permite el desarrollo de actividades relacionadas con la ganadería y producción, especies de animales, viviendas campesinas y agroindustrias no contaminantes. Dentro de los usos complementarios, se permite la construcción de vivienda para la administración de la función principal, agroturismo, ecoturismo, centros de investigación e incluso comercio a escala veredal y sectorial rural. Entre los usos restringidos se encuentran las porcícolas, extracción minera, la agroindustria mitigable y las florifactorias. Finalmente, establece las limitaciones de ocupación y uso, dentro de las cuales se encuentran las parcelaciones que no aprovechen el uso potencial de la zona, lotes de menos de 10.000 m² y viviendas en lotes menores de 3.200m².

En la zona noroccidente está clasificada en el PBOT como zona agropecuaria y expansión de distritos agrarios, donde los usos son más flexibles, permite la construcción de viviendas como uso complementario, así como el uso restringido de esta zona para la parcelación de vivienda campestre y recreo. Sin embargo en las limitaciones de ocupación y uso, incluye los asentamientos urbanos e industrias como se puede observar en la 0.

Figura 2. ZR1. Reglamentación del suelo rural y suburbanoo

ZONA	CARACTER	USO PRINCIPAL	USO COMPLEMENTARIO	USO RESTRINGIDO	LIMITES DE OCUPACIÓN Y USO
NOROCCIDENTAL Comprende las veredas de: Chocho Mayo, La Peña, Salto Arriba, Salto Abajo, El Provenir, El Rosario, La Milagrosa, La Asunción, Llanadas, El Socorro, parte de La Primavera, parte de la Milagrosa y parte de San José.	Zona. Noroccidental Agropecuaria y futura expansión del Distrito Agrario.	Cultivos Semipermanentes, pendiente menor del 40% Cultivos permanentes en pendiente menor del 60% Ganadería, Pastoreo en pendiente menor del 40% Ganadería semiestabulada en pendiente entre 40 y 60% Producción. Especies animales menores que no superen 10.000 animales Cultivos silvoagrícolas, silvopastoriles, agrosilvopastoriles según uso potencial Plantación forestal productora y protectora Bosque natural productor protector Agroindustria limpia.	Vivienda para la administración de la función principal. Servicios Comunitarios a escala de estas comunidades Actividades que fortalezcan la actividad productora agropecuaria complementarias a las actividades principales. Agroturismo Ecoturismo.	Extracción minera y materiales para la construcción. Porcícolas Florifactorias Agroindustria mitigable Actividades subregionales no complementarias al uso principal Infraestructura de redes y vías Parcelaciones para vivienda campestre y de recreo.	A lotes menores de 10.000 m ² A viviendas en lotes menores de 3.200 mts2 A viviendas en lotes menores de 2.000 mts2 sin alcantarillado. A parcelaciones que no aprovechen el uso potencial de la zona. A actividades prohibidas según estudios de impacto integrado. A procesos de urbanización

Nota: La figura muestra los usos permitidos, restringidos y limitados en la zona de Distritos

Agrarios Nororiental del Municipio de Marinilla. Tomado de Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Consejo Municipal de Marinilla, 2004, p. 17.

Figura 3. ZR2. Reglamentación del suelo rural y suburbano

ZONA	CARACTER	USO PRINCIPAL	USO COMPLEMENTARIO	USO RESTRINGIDO	LIMITES DE OCUPACIÓN Y USO
NORORIENTAL Comprende las veredas de: Pozo, La Inmaculada, La Milagrosa, Yarumos, Montañita, San José, Santa Cruz, Los Alpes, Gaviña, Alto de Mercado, El paraje Cristo Rey, San Bosco.	Zona. Nororiental Distrito Agrario para la producción agropecuaria.	Cultivos transitorios con manejo y conservación de suelos en pendiente menor del 40%. Cultivos semipermanentes con manejo y conservación de suelos en pendientes menores del 60%. Cultivos densos Pastoreo de acuerdo a la capacidad de carga en pendientes menores del 40% respetando retiros de agua. Ganadería semiestabulada con establecimiento de cultivos silvopastoriles en pendientes entre 40% y 60%. Bosque protector en los retiros y nacimientos de agua de acuerdo al análisis técnico. Producción de especies animales menores como conejos, curies, aves que no supere los 10.000 animales por explotación. Cultivos silvoagrícolas, agrosilvopastoriles, y silvopastoriles según usos potenciales con énfasis en zonas frágiles. Vivienda campesina. Agroindustria Limpia.	Vivienda para la administración de la función principal. Centros de acopio. Centros de investigación agroambiental. Equipamiento veredal Actividades de fortalecimiento de la función principal. Agroturismo Ecoturismo Comercio y Servicio a escala veredal y sectorial rural.	Extracción minera y materiales para la construcción. Porcícolas Florifactorias Agroindustria mitigable Actividades de servicio subregional y regional y no complementaria al uso principal Infraestructura de redes (vías eléctricas, telefónicas). Energía, gas.	A lotes menores de 10.000 m ² A viviendas en lotes menores de 3.200 mts2 A viviendas en lotes menores de 2.000 mts2 sin alcantarillado. A parcelaciones que no aprovechen el uso potencial de la zona. A actividades prohibidas según estudios de impacto integrado. A procesos de urbanización

Nota: La figura muestra los usos permitidos, restringidos y limitados en la zona de Distritos Agrarios Nororiental del Municipio de Marinilla. Tomado de Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Consejo Municipal de Marinilla, 2004, p. 18.

La parte final del PBOT hace referencia a los instrumentos de gestión para la aplicación, indica algunos parámetros para el seguimiento al plan de ordenamiento, entre estos, la reglamentación de indicadores de gestión por parte del alcalde municipal y la presentación de un informe semestral sobre la ejecución y cumplimiento ante el consejo municipal y de ordenamiento territorial (Art. 112). Por otro lado, es importante señalar que dentro del programa de ejecución a corto plazo se incluye en el programa de inversión agropecuaria un rubro para la creación, declaratoria, manejo y administración de un distrito agrario como se observa en la Figura 4.

Figura 4. Programa de ejecución para la inversión agropecuaria.

PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 78

PROGRAMA	PROYECTOS	INVERSIÓN AÑO 2000 (Miles de pesos)
SUB-PROGRAMA		
	59 Construcción de viviendas en el Pinar	40000
4.4. Vías	60. Diseño y construcción de la red vial primaria.	53400
	61 Mejoramiento de la infraestructura vial existente	20000
	62. Construcción de la calle 27 y/o 28, entre Cras. 26 y 44.	20000
	63. Construcción del puente sobre el Río Negro, en la varada la Primavera	100000
	SUBTOTAL	623.700
6. PROGRAMA DE INVERSIÓN AGROPECUARIA		
	64 Creación del Sistema de Información Ambiental Municipal SIAM	4000
6.1 Mejoramiento Integral de la Producción Hacia una Agricultura Sostenible	65 Educación Agrícola Integral	12000
	66 Diversificación de la Producción Agrícola.	10000
	67 Protección de la Salud Vegetal	4000
	68 Establecimiento de huertas escolares.	2000
6.2 Programa Integral de Comercialización Agropecuaria	69 Fortalecimiento del Sistema de Información de Precios y Mercados.	4000
	70. Exploración y mejoramiento de canales de comercialización con participación comunitaria.	4000
6.3 Mejoramiento Integral de la producción pecuaria	71 Implementación de Sistemas Silvopastorales	8000
	72 Fomento de especies menores	5000
	73 Erradicación de la fiebre aftosa.	8000
	74 Estudio e implementación de alternativas para la producción porcícola	5000
6.4 Investigación, Fomento y Extensión Rural	75. Mejoramiento del Centro de Experimentación Ambiental y Agropecuaria El Chaguale.	25000
	76 Apoyo a Gestión y Desarrollo del Consejo Municipal de Desarrollo Rural	1500
6.5 Creación, Declaración, Manejo y Administración de un Distrito Agrario	77. Transferencia de Tecnología, Fomento y Desarrollo Agropecuario para el distrito agrario.	20000
	78. Manejo integrado de Recursos Naturales en el distrito agrario.	40000
	79. Mercado y Comercialización en el distrito agrario.	15000
	80. Organización y participación comunitaria en el distrito agrario.	8000
	81. Desarrollo Administrativo y Fiscal del Distrito agrario.	20000
	SUBTOTAL	191.600

MUNICIPIO DE MARINILLA 1998-2006

PROYECTO DE ACUERDO

Nota: La figura muestra los proyectos y recursos destinados al programa de creación, declaración, manejo y administración de los distritos agrarios dentro del programa de ejecución del PBTO de marinilla del año 2000. Tomado de Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Consejo Municipal de Marinilla, 2000, p. 78.

Acuerdo 62 de 2010

Este acuerdo es la última reforma del PBOT del municipio de Marinilla y la compilación de los acuerdos 75 del 2000, 24 del 2004 y 98 de 2007. Se mantiene en el contenido general como objetivo el de recuperar de la frontera agrícola desde el distrito agrarios como proyectos piloto en el municipio y propiciar su expansión. Establece dentro de los objetivos y estrategias para el

desarrollo económico, el enfoque de desarrollo rural hace un primer ejercicio por definir que es un distrito agrario. Indica lo siguiente:

“Es una concertación de sus pobladores que establecen que es la consolidación de un sistema especial de desarrollo centrado en lo humano con un enfoque de desarrollo agroecológico y con la transformación y comercialización desde adentro hacia afuera, constituyendo una cadena productiva y social de lo rural que conllevan en la práctica a un distrito agrario.” (Art 9,4)

El artículo 12 que regula las acciones territoriales reitera el área rural de Marinilla como proyecto piloto del Distrito agrario en el Oriente Antioqueño. Y nuevamente en el artículo 14, al igual que sus antecesores, define entre las acciones para el desarrollo rural del municipio el desarrollo del Distrito agrario como proyecto piloto de recuperación del sector rural que se articula al desarrollo del corredor turístico.

Una reforma importante en este acuerdo fue la delimitación y determinación de los usos en la zona rural, siguiendo los parámetros de los artículos 4,5 y 6 del decreto 3600 de 2007, el cual reglamenta las categorías de protección en suelo rural de la ley 388 de 1997. En esta clasificación ubica los distritos agrarios como parte de la *categoría de áreas para la producción agropecuaria agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales*.

Además, hace otro intento de definición de distrito agrario, indica cuál es la finalidad que pretende alcanzar con su implementación:

“DISTRITO AGRARIO: Es el tratamiento especial para todo el desarrollo rural del municipio buscando beneficiar a todas las comunidades asentadas, pero especialmente a las comunidades ancestrales y a las comunidades de escasos recursos, incentivando la inversión en temas agropecuarios limpios a los nuevos habitantes del territorio”

Y lo delimita de la siguiente forma:

“Delimitada por la Quebrada la Marinilla, los límites Municipales entre Marinilla- El Peñol, Marinilla- El Santuario. Se exceptúan las zonas de protección de Los Cedros y Los Venados que corresponden a la zona de protección y la zona ubicada en una franja de 322.5 metros a cada lado de las vías Marinilla-El Peñol (Corredor Turístico). Se exceptúa las veredas La Primavera y el Recreo. Esta zona será dedicada a la producción del sector primario.”. Nótese que con respecto a los PBOT anteriores, esta franja correspondiente al corredor turístico aumentó.

En la 0 se puede observar que en esta actualización del PBOT se elimina la zona para la expansión del Distrito Agrario, sino que se unifica la zona nororiental y noroccidental para constituir el área para la producción agrícola y ganadera y explotación de los recursos naturales.

Se establecen los usos permitidos, restringidos y los límites de ocupación y uso. El artículo 83 delimita los sectores del área rural, lo divide en: sector Distrito Agrario y el Sector Sur, el primero conformador por las veredas de San José, Santa Cruz, Gaviria, Montañita, Yarumos, Los Alpes, La Inmaculada, La Milagrosa, Pozo, Alto de Mercado, el paraje Cristo Rey y San Bosco, El Porvenir, Salto Abajo, Salto Arriba, La Peña, El Rosario, Llanadas, El Socorro, La Primavera La Asunción y Chocho Mayo.

Figura 5. ZR1(ZPSR2-1). Áreas para la producción agrícola y ganadera y explotación de los recursos naturales.

ZONA	CARACTER	USO PRINCIPAL	USO COMPLEMENTARIO	USO RESTRINGIDO	LÍMITES DE OCUPACIÓN Y USO
DISTRITO AGRARIO CON ÉNFASIS PARA LA PRODUCCIÓN LIMPIA Y ORGÁNICA Comprende	DA Distrito Agrario para la producción agropecuaria	<ul style="list-style-type: none"> Cultivos transitorios con prácticas de manejo y conservación de suelos en pendientes menores del 40%. Cultivos semipermanentes con prácticas de manejo y conservación de suelos 	<ul style="list-style-type: none"> Vivienda para la administración de la función principal. Centros de acopio. Centros de 	<ul style="list-style-type: none"> Extracción minera y materiales para la construcción. Parceos. Florestación. Agroindustria mitigable 	<ul style="list-style-type: none"> Lotes menores de 6.400 m² 2 Viviendas por Hectárea. Parcelaciones que no
Las veredas de: Pozo, La Inmaculada, La Milagrosa, Yarumos, Montañita, San José, Santa Cruz, Los Alpes, Gavita, Alto de Mercado, el paraje Cristo Rey, San Bosco; Chocho Maya, La Peña, Salto Arriba, Salto Abajo, El Provenir, El Rosario, La Milagrosa, La Asunción, Llanadas, El Socorro, parte de La Primavera,		<ul style="list-style-type: none"> en pendientes menores del 60%. Cultivos densos. Ganadería en pastoreo de acuerdo a la capacidad de carga en pendientes menores del 40% respetando los retiros de agua. Ganadería semiestabulada con establecimiento de cultivos silvopastoriles en pendientes entre el 40% y 60%. Bosque protector en los retiros y nacimientos de agua de acuerdo al análisis técnico. Producción de especies animales menores como conejos, cufes y aves. Cultivos silvoagrícolas, agrósilvo-pastoriles, y silvopastoriles según los usos potenciales con 	<ul style="list-style-type: none"> Investigación agroambiental. Equipamiento veredal Actividades de fortalecimiento de la función principal. Agroturismo Ecoturismo Comercio y Servicio a escala veredal y sectorial rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Actividades de servicio subregional y regional y no complementaria al uso principal Infraestructura de redes (vías eléctricas, telefónicas). Energía, gas. 	<ul style="list-style-type: none"> aprovechen el uso potencial de la zona. Actividades prohibidas según estudios de impacto integrado. A procesos de urbanización El límite de altura máxima de 2 (dos) pisos.

Nota: La figura muestra los usos permitidos, restringidos y limitados en la zona de Distritos Agrarios del Municipio de Marinilla. Tomado de Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Consejo Municipal de Marinilla, 2010, p. 61-62.

Desde el acuerdo 98 de 2007 se incorpora los artículos 38 y 39 que persiste en el acuerdo 62 de 2010 en el cual se establece la evolución de los Distritos agrarios y fondo especial. El artículo 38 sin embargo, no tendría utilidad práctica actualmente, por lo que la zona Noroccidental

se incorporó a los Distritos Agrarios en el acuerdo de 2010. En cuanto el artículo 39, es de resaltar la creación de un Fondo que permita financiar los proyectos del sector rural.

“ARTÍCULO 38. EVALUACIÓN. Tres (3) meses antes de terminar los períodos de (el primer período) de gobierno se evaluarán los resultados del Distrito Agrario y de acuerdo a estos resultados, la zona Noroccidental se integrará al Distrito Agrario Municipal previa concertación con las comunidades y el Honorable Concejo Municipal. “

“ARTÍCULO 39. FONDO ESPECIAL. El Diez (10%) de los recursos que se recauden por concepto del impuesto predial de la Zona del Distrito, ingresarán a un fondo especial que será reglamentado por la Administración Municipal con el objeto de que sean invertidos en proyectos de desarrollo rural para la zona, previa concertación con el Concejo Municipal.”

Otra observación que se hace en cuando a la reglamentación de los condominios y el manejo de predios menores de 6.400M2, que son lo metros cuadrados mínimos de una unidad en los distritos agrarios.

En el párrafo del artículo 41 indica lo siguiente:

“Los predios menores de 6400 m2 en el distrito agrario y 3.333m2 en el resto del suelo rural, se reconocen como hechos cumplidos y con tendencias a la subdivisión de los pobladores nativos para resolver el problema natural de vivienda y se reglamentan de acuerdo a las siguientes normas:

- El Municipio determina las zonas de alta subdivisión y donde se encuentran más de diez predios continuos menores de 6400 m2, declarará las unidades mínimas de actuación urbanística de acuerdo al Decreto 3600 de 2007, numeral 2 del Artículo 9, en todas las comunidades organizadas que lo soliciten a la secretaría de Planeación.
- Los predios deben estar en vías intermunicipales y se declaran dichas zonas como zonas suburbanas para resolver dichos conflictos.

- Estas unidades mínimas de actuación urbanísticas deben resolver mancomunadamente el problema de saneamiento básico y suministro de agua.”

Este PBOT integra además las *Categorías de desarrollo restringido en suelo rural* del artículo 5 del Decreto 3600 de 2007, dentro de esta la norma establece cuatro áreas, entre ellas la que corresponde a “los suelos suburbanos con la definición de la unidad mínima de actuación y el señalamiento de los índices máximos de ocupación y construcción, los tratamientos y usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos”. Dentro de esta Área, establece 11 zonas y corredores, entre ellas el corredor turística, pero también delimita las Unidades de planificación rural especial (UPRE), estas son “zonas de asentamientos humanos especiales con existencia actual de alta subdivisión de la tierra y tendencia alta a la construcción de vivienda para resolver las necesidades de la población heredera de la cultura ancestral” (art, 33,1.12), lo que llama la atención es que varias de las veredas dentro de los Distritos agrarios hagan parte de estas unidades aun cuando, según esta disposición, no harán parte de esta categoría los suelos rurales incluidos en las áreas de protección.

Por último, de acuerdo a la Figura 6 se mantiene el rubro creado para los Distritos agrarios.

Figura 6. Programa de inversión agropecuaria

5. PROGRAMA DE INVERSIÓN AGROPECUARIA		
5.1. Mejoramiento Integral de la Producción: Hacia una Agricultura Sostenible	64 Creación del Sistema de Información Ambiental Municipal SIAM	4000
	65. Educación Agrícola Integral	12000
	66. Diversificación de la Producción Agrícola.	10000
	67. Protección de la Sanidad Vegetal.	4000
	68. Establecimiento de huertas escolares.	2000
5.2. Programa Integral de Comercialización Agropecuaria	69. Fortalecimiento del Sistema de Información de Precios y Mercados.	4000
	70. Exploración y mejoramiento de canales de comercialización con participación comunitaria.	4000
5.3. Mejoramiento Integral de la producción pecuaria	71. Implementación de Sistemas Silvopastoriles.	8000
	72. Fomento de especies menores.	5000
	73. Eradicación de la fiebre aftosa.	6000
	74. Estudio e implementación de alternativas para la producción porcícola	5000
5.4. Investigación, Fomento y Extensión Rural	75. Mejoramiento del Centro de Experimentación Ambiental y Agropecuaria El Chágualo.	25000
	76. Apoyo a Gestión y Desarrollo del Consejo Municipal de Desarrollo Rural	1500
5.5. Creación Declaratoria, Manejo y Administración de un Distrito Agrario	77. Transferencia de Tecnología, Fomento y Desarrollo Agropecuario para el distrito agrario.	20000
	78. Manejo Integrado de Recursos Naturales en el distrito agrario.	40000
	79. Mercado y Comercialización en el distrito agrario.	15000
	80. Organización y participación comunitaria en el distrito agrario.	6000
	81. Desarrollo Administrativo y Fiscal del Distrito agrario.	20000
	SUBTOTAL	191.500
PROGRAMA	PROYECTOS	INVERSIÓN AÑO 2000
SUB-PROGRAMA		(Miles de pesos)

Nota: La figura muestra los proyectos y recursos destinados al programa de creación, declaratoria, manejo y administración de los distritos agrarios dentro del programa de ejecución del PBTO de marinilla del año 2010. Tomado de Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Consejo Municipal de Marinilla, 2010, p. 174-175.

2.2 Incorporación de los Distritos Agrarios en el PBOT del Municipio del Carmen de Viboral.

Acuerdo municipal 070 de 2003

Por medio de este acuerdo municipal se crea y se delimita el Distrito agrario en el Carmen de Viboral, el artículo 1 lo define como:

“área de manejo especial con calificación Político–Administrativa que busca dar privilegios normativos, económicos y sociales a las familias que habitan dentro de él.”

Establece como finalidad:

“la protección de la producción de alimentos y la producción agropecuaria que conlleven a un aumento de la calidad de vida de la población, no sólo rural, sino también fortaleciendo la situación económica del municipio.”

Seguidamente, delimita las zonas que conformaran el Distrito Agrario acuerdo basados en la división del plan básico de ordenamiento territorial vigente el acuerdo 096 de 2000, hacen parte de esta: 1) Las zonas de competitividad agropecuaria municipal delimitadas por el PBOT, 2) Las veredas con vocación pecuaria y agrícola: Quirama, Aguas Claras y Guamito. Además, se excluyen las zonas de floricultivos, pero manteniendo la vigilancia y control ambiental sobre ellas.

El artículo 4 se ocupa de la estructura el Distrito agrario, se establece que en esta zona la “actividad agrícola y pecuaria es la única que se puede ejercer dentro del Distrito Agrario”, se “aplicaran tecnologías limpias y semiolímpicas” y se velará por la “correcta explotación agrícola y pecuaria en los predios rurales para generar beneficios económicos”. Además, indica que la Administración de los Distritos agrarios será por parte del consejo municipal de desarrollo rural creado mediante el acuerdo 125 de 1996.

Un elemento para destacar es lo concerniente a la participación comunitaria que regula el artículo 6, donde se da a la comunidad un papel protagónico para la toma de decisiones dentro del distrito, con esto se busca generar “lazos de cooperación y gestión conjunta” entre la comunidad y a administración para liderar programas en estos Distritos encaminadas al aprovechamiento agrícola, pecuario y conservación del medio ambiente.

Acuerdo Municipal 012 de 2017

Este acuerdo fue la última revisión y ajuste a largo plazo del plan básico de ordenamiento territorial del municipio del Carmen de Viboral.

El artículo 11, que establece los elementos de la visión del municipio, se plantea “una ruralidad que garantice la sostenibilidad de la población campesina”, reconoce que debido a la presión inmobiliaria se han desplazado la ruralidad y la agricultura, considerando que el 70% del municipio está en áreas de protección y conservación ambiental. Con este panorama los Distritos agrarios se convierten en una estrategia para garantizar la sostenibilidad de las actividades campesinas, su fortalecimiento y la reconvención con buenas prácticas de acuerdo a la vocación y aptitud del suelo.

Una de las Políticas de este PBOT es “El campo en armonía con los recursos naturales, y medio para que el campesino pueda obtener mejores condiciones económicas, sociales y ambientales.” (Art 13). Esta estipula tres objetivos:

1. Incentivar la producción agropecuaria del Municipio con tendencia a la transformación de producción más limpia y agroecológica.
2. Implementar sistemas productivos sostenibles que permitan mejorar la producción y productividad del campo en armonía con los recursos naturales.
3. Fomentar la transformación y comercialización de productos agropecuarios.

Para lograr estos objetivo crea varias estrategias, en las que se encuentra Promover el Distrito agrario, como estrategia de desarrollo. El artículo 237 definen las actividades en el suelo rural del municipio por áreas, entre ellas el área para la producción agropecuaria sostenible. Una característica muy importante, es que los Distritos Agrarios se encuentra en las Áreas de Protección para la Producción Agrícola y Ganadera y de Explotación de los Recursos Naturales, reguladas por la ley 366 de 1997 y reglamentadas por el decreto 3600 de 2007, el acuerdo además menciona que estas áreas tendrán énfasis en las actividades agrícolas.

En estas áreas se busca promover la estrategia de desarrollo económico, social y ambiental denominada Distrito Agrario y la protección de la económica campesina. Se busca, dada la vocación agrícola del municipio, la promoción de los usos agrícolas asociados a las prácticas de conservación de suelos, de buenas prácticas y el estímulo a las actividades relacionadas con el agro.

Otras áreas delimitadas por sus usos que tienen relación con los distritos agrarios dentro de este PBOT son:

Áreas de Distribución y Logística especializada: En estas áreas se promoverá usos relacionados a las actividades logísticas, distribución y transporte, este tiene relación con los Distritos porque una de sus finalidades de esta zona es hacer más ágil y competitivo el proceso de distribución de provengan de los Distritos agrarios.

Áreas de apoyo a las actividades agroindustriales y agropecuarias: Esta área está destinada, al para al comercio de productos agrícolas, entre otras. Está relacionado con los Distritos agrarios en cuenta este corredor será de soporte para las actividades de esta zona.

Ahora bien, el título XII establece las unidades de planificación rural (UPR), estas son:

“Un instrumento intermedio de planificación rural; donde se integra los componentes físico-espaciales, ambientales, sociales, culturales y políticos. Deben ser formuladas por la secretaria de Planeación, pueden ser de iniciativa de la comunidad, se adoptan mediante Decreto municipal, previa concertación de los asuntos ambientales con CORNARE.

El artículo 295 da otra definición de las UPR:

“la Unidad de Planificación Rural-UPR- es el instrumento que permitirá planificar con mayor detalle las áreas rurales, reglamentar los usos, definir los instrumentos de gestión y financiación del suelo, los aprovechamientos en términos de densidad e índice de ocupación, la

planificación y construcción de infraestructuras aeroportuarias, de los sistemas de servicios públicos, movilidad, transporte, equipamientos colectivos, espacio público y vivienda. Deberá considerar, además, todos aquellos otros factores que le garanticen a la zona de planificación la capacidad de soporte para desarrollar las actividades que en ellas se promuevan. La UPR una vez formulada y concertada, será adoptada mediante Decreto Municipal”

El artículo 292 delimita estas UPR, mientras que el artículo 293 da los lineamientos generales para la formulación de las mismas. Entre estos lineamientos se encuentra el de promover la estrategia económica del Distrito agrario.

Mas adelante el título XIII aborda el tema de programas y proyectos estrategias para el área rural. Estipulando en el artículo 296, se refiere a la formulación del de desarrollo rural sostenible, y aparece primera vez aparece el termino de Distritos agrarios supramunicipales. Cada Distrito Agrario Supramunicipal deberá formular un Plan de Desarrollo Rural Sostenible, que será elaborado por el Consejo Coordinador con el apoyo de la Gobernación de Antioquia y en consulta con las comunidades campesinas, estos planes deberán concebirse en armonía con el Plan de Desarrollo Departamental, los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios que lo integran, como lo determina la Ordenanza, convirtiéndose en un proyecto de interés regional.

Por último, dentro del programa de ejecución se incluyen los distritos agrarios como proyecto para incentivar la producción agropecuaria.

Figura 7. Programa de ejecución del PBOT del Municipio del Carmen de Viboral.

Política: Con una ruralidad que garantiza la sostenibilidad de la población campesina: A razón de que más del 70% del municipio se encuentra en áreas de protección y conservación ambiental y ante la creciente presión inmobiliaria que ha hecho que cada vez se desplace más la ruralidad y la agricultura.								
ESTRATEGIAS	PROYECTOS	PLAZO			APROBADO		POSIBLE FUENTE FINANCIACIÓN	RESPONSABLE
		C	M	L	SI	NO		
Incentivar la producción agropecuaria del Municipio con tendencia a la transformación de producción más limpia y agroecológica con un mercado justo mediante la implementación de sistemas productivos sostenibles que permitan mejorar la producción y productividad del campo en armonía con los recursos naturales, para obtener mejores condiciones económicas, sociales y ambientales.	Sensibilizar a la comunidad en cuanto al consumo de los productos agrícolas tradicionales y orgánicos.	x	x	x			Municipio Cornare Secretaria de agricultura y medio ambiente Departamental	Municipio Cornare Secretaria de agricultura y medio ambiente Departamental
	Fortalecer los grupos asociativos, aunando esfuerzos público privados para desarrollar la agricultura tradicional y orgánica (Producción limpia) como fuente de ingreso para la comunidad campesina.	x	x	x			Municipio Cornare Secretaria de agricultura y medio ambiente Departamental	Municipio Cornare Secretaria de agricultura y medio ambiente Departamental
	Impulsar el establecimiento de redes de comercialización para los productos agrícolas.	x	x	x			Municipio Cornare Secretaria de agricultura y medio ambiente Departamental	Municipio Cornare Secretaria de agricultura y medio ambiente Departamental
	Desarrollar el Distrito Agrario como patrimonio cultural, concebido como un sistema integral del paisaje, la cultura agropecuaria tradicional y la sostenibilidad de la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria local.		x				Municipio	Municipio

Nota: La figura muestra los proyectos dentro del programa de ejecución del PBOT del municipio del Carmen de Viboral que buscan incentivar la producción agropecuaria. Tomado de Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Consejo Municipal del Carmen de Viboral, 2017, p. 288.

CAPITULO III. SEGURIDAD Y SOBERANIA ALIMENTARIA

3.1 Seguridad Alimentaria y Nutricional

Por medio del CONPES 113 DE 2008 Colombia adoptó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el objetivo de esta política es “garantizar que toda la población colombiana, disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente, variedad, calidad e inocuidad”.

Según el CONPES la seguridad alimentaria es “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”

En la Cumbre mundial sobre la alimentación de 1996 se indicó que “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación del 2002 en Roma, el señor Excmo. Sr. Carlo Azeglio Ciampi, presidente de la República, hace la siguiente apreciación:

“La seguridad alimentaria requiere un aumento de la producción, unas cosechas fiables y unas infraestructuras y servicios de recolección y distribución que funcionen. Una agricultura prospera presupone un uso no destructivo de las tierras de cultivo, los bosques y las zonas de montaña, la conservación de los suelos, una ordenación cuidadosa de los recursos hídricos y el mantenimiento del patrimonio zootécnico y pesquero. Una agricultura sostenible, que garantice los recursos para las generaciones futuras, es inseparable de la protección del medio ambiente” (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2002)

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la seguridad alimentaria tiene cuatro dimensiones: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso económico y físico de los alimentos, la utilización de los alimentos y la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores. Además, establece la relación existente entre pobreza y hambre, indicando que “aunque la pobreza es indudablemente una causa de hambre, la falta de una nutrición suficiente y apropiada es, a su vez, una de las causas subyacentes de la pobreza”. La FAO tiene representación en Colombia desde 1997 y ha acompañado la implementación de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Una de las finalidades de esta organización en el país ha sido “establecer junto al gobierno procesos de cooperación técnica en áreas estratégicas para mejorarla agricultura y la alimentación”. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017)

Por su parte, El International Food Policy Research Institute (IFPRI) define la Seguridad Alimentaria así: “un mundo donde todas las personas tengan acceso a suficientes alimentos para llevar una vida sana y productiva, donde no haya mal nutrición y donde los alimentos provengan de sistemas de producción eficientes, eficaces y rentables, que sean compatibles con el uso sostenible de los recursos naturales” (Cruz Vásques, 2004)

3.2 Soberanía Alimentaria

La soberanía alimentaria es un concepto que surge en la cumbre mundial de alimentación en 1996 desarrollado por el movimiento internacional Vía Campesina, que lo definió como “el derecho de los pueblos a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping frente a países terceros”. (Via Campesina, 2003)

El foro mundial sobre soberanía alimentaria sostuvo que:

“La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental” (Forum Mundial Sobre Soberanía Alimentaria, 2001)

la soberanía alimentaria está encaminada a priorizar la producción agrícola para alimentar a la población, para ello busca facilitar el acceso a la tierra, agua, semillas y créditos a los campesinos, tiene como eje fundamental la participación de los pueblos en la definición de la política agraria. Así mismo defiende el derecho de los campesinos a producir alimentos, el derecho a los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y quien lo produce, el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas y establece precios agrícolas ligados a los costes de producción. (Via Campesina, 2003)

DISEÑO METODOLOGICO

El presente proyecto de investigación que tuvo Identificar las estrategias de control y seguimiento utilizadas por los municipios de El Carmen de Viboral y Marinilla para evitar que se modifique la vocación del suelo agropecuario en sus Distritos Agrarios. Para cumplir este objetivo, se desarrolló una investigación con enfoque cualitativo, toda vez que no se pretendió medir o hacer un análisis estadísticos de datos, sino que se buscó realizar una aproximación a un tema específico para comprenderlo o describirlo, que en este caso son los estrategias de evaluación, control y seguimiento de los Distritos agrarios.

Este tipo de investigación es adecuada cuando el tema de estudio debe ser explorado y se requiere además dar una visión detallada del tema. Según Creswell el primer criterio para escoger este método es “la naturaleza de la pregunta de investigación”, según el mismo autor estas preguntan “comienzan con un cómo o un con que”, buscando de esta forma “describir lo que está pasando”. (2017)

En cuanto el tipo de investigación fue descriptivo porque el objetivo principal es conocer el objeto de estudio sin llegar a explicarlo. Mediante este tipo de investigación “se logra caracterizar un objeto de estudio o una situación concreta, señalar sus características y propiedades” (Behar Rivero, 2008). De acuerdo a lo anterior lo que hizo este proyecto de investigación fue identificar las características propias de los Distritos agrarios, para posteriormente determinar si estos están siendo coherentes con lo planeado.

La estrategia de investigación utilizada fue la de estudio de caso, el tema marco son los distritos agrarios, se estudió de manera particular y concreta los Distritos Agrarios de Marinilla y el Carmen de Viboral. Marinilla, por ser el primer distrito agrario creado en el oriente de Antioquia y el país y el segundo por su gran extensión de suelo rural. En este estudio de caso se abordó en

un primero momento los PBOT de ambos municipios, para encontrar similitudes y diferencias en su formulación, estrategias de implementación y de evaluación de los mismos, desde su creación. En el caso de Marinilla se inició con el acuerdo 075 de 2000 donde se incorporaron por primera vez los distritos agrarios a plan básico de ordenamiento territorial, posteriormente el acuerdo 62 de 2010, que además compila los acuerdos 24 de 2004 y 98 de 2007. En el caso del municipio de El Carmen de Viboral se inició con el Acuerdo creador de los distritos, el 070 de 2003, posteriormente y terminaremos con el acuerdo 012 de 2017.

Yin (1989) considera que el estudio de caso es un método idóneo cuando son temas nuevos o de poca exploración, son ideales para un primer acercamiento, se puede utilizar “múltiples fuentes de datos” según Chetty (1996) el método de estudio de caso “permite estudiar un tema determinado”, dar respuestas al “como o porque”, “permite estudiar un fenómeno desde varias perspectivas” (Martínez Carazo, 2006)

Según lo anterior, este fue un método idóneo para la consecución de los objetivos, toda vez que no existían estudios suficientes sobre los distritos agrarios que den cuenta de sus características principales, por ello a partir de los dos casos antes mencionados se caracterizó el fenómeno y se estableció si existen estrategias que permitan la evaluación, control y seguimiento de la implementación de los Distritos agrarios.

Para el cumplimiento del primer objetivo, se realizó una revisión documental, no con ello se quiere decir que el tipo de investigación fue documental, toda vez que se requirió, de una base teórica que sirvió de punto de partida para el posterior análisis de los datos encontrados.

Para el desarrollo del objetivo tres se utilizaron otras herramientas, como el trabajo de campo, entrevistas y grupos focales. “Las preguntas de investigación y las proposiciones teóricas

servieron de referencia o punto de partida para la recolección de los datos desde los distintos niveles de análisis del caso(s), y para el análisis que se realizó posteriormente” (Martínez Carazo, 2006).

En cuanto a la recolección de datos se utilizaron diferentes técnicas de recolección de datos de acuerdo con cada uno de los objetivos planteados.

Para la consecución del objetivo uno, identificar la normatividad nacional existente relacionada con los Distritos agrarios, se empleó el análisis documental con el fin de encontrar leyes, decretos, resoluciones relaciones con el tema en mención, además se indagó en guías y lineamientos del Gobierno Nacional y por último se asistió a una conferencia virtual sobre el ordenamiento territorial y seguridad alimentaria dictada por la Procuraduría General de la Nación. Para este objetivo la finalidad de utilizar esta técnica fue realizar una descripción bibliográfica de los documentos y análisis del contenido.

Así mismo para el segundo objetivo, el de Describir cómo se incorpora el Distrito Agrario en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de los municipios de Marinilla y El Carmen de Viboral, se utilizó el análisis documental para la recolección y posterior estudio de los acuerdos municipales que planificaron los distritos agrarios.

Para el tercer objetivo, de Identificar las estrategias de evaluación, control y seguimiento en la implementación de los Distritos Agrarios en los municipios de Marinilla y el Carmen de Viboral, se realizaron entrevistas, a un grupo focal y trabajo de campo, para determinar realmente como se están ejecutando los distritos agrarios frente a lo que se planificó en los planes básicos de ordenamiento territorial.

Para el análisis de la información se utilizaron las siguientes herramientas:

1. Fechas bibliográficas: este con él con el fin de realizar la depuración del material que se utilizó en el proyecto de investigación y para organizar el contenido del mismo para que sea más sencillo la organización de la información.
2. Para el análisis de la información recolectada se utilizaron fichas de trabajo mixtas que se diferencian de las bibliográficas porque en estas se hace análisis del contenido. Se combinaron citas textuales y un comentario personal para “exponer el criterio del investigador, en relación con la información obtenida”. (Vivero, 2018). Esta técnica se usó para el análisis de los recolectados relacionados con el objetivo uno.
3. Para el análisis de los datos recolectados relacionados con el objetivo dos, se realizó un análisis comparativo por medio de las fichas de trabajo, donde se identificaron aspectos comunes y diferencias entre los diferentes acuerdos.
4. En cuanto al trabajo de campo se utilizaron técnicas de observación, se tomaron una muestra de veredas en cada uno de los municipios que hacen parte de los distritos agrarios según los datos recolectados y se constató dicha información con el fin de establecer si lo dispuesto en los planes básicos de ordenamiento territorial concuerdan con la realidad.
5. En cuanto a las entrevistas y los grupos focales, se realizó un modelo de entrevista semiestructurado donde se buscó identificar básicamente tres aspectos: 1) ¿Qué es distrito agrarios? 2) Si existen estrategias para la evaluación, control y seguimiento y 3) la opinión de los participantes en cuanto si la implementación de los Distritos agrarios ha sido o no efectiva.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

LOS DISTRITOS AGRARIOS EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los Distritos Agrarios y las Falencias del Componente Rural.

Los Distritos Agrarios, se crearon por medio del ejercicio del principio de autonomía de las entidades territoriales, para la gestión de sus propios intereses, y en cumplimiento de la función constitucional de “ordenar el desarrollo del territorio”, aspectos característicos de un estado administrativamente descentralizado (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 1, 287 y 311). Su creación y adopción dependen de la voluntad de las administraciones municipales, que deciden incorporar esta figura dentro del componente rural de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

El primer distrito agrario creado en el Oriente Antioqueño y en Colombia, fue el Distrito agrario de Marinilla en el año 2000 por medio del Acuerdo 075. Para esta época la Ley de Desarrollo Territorial, ley 388 de 1997, tenía poco tiempo de ser expedida, y los municipios poca experiencia en la construcción de instrumentos de ordenamiento territorial. Esta norma precisamente se creó con el objetivo de “dotar a los municipios de los mecanismos para ordenar el territorio” sin embargo, se enfocó especialmente en el ordenamiento del componente urbano.

Desde el artículo 36 *ibidem*, se pueden identificar elementos y temáticas propios del ordenamiento urbanístico, como: actuación urbanística, espacio públicos, unidades de actuación urbanísticas, urbanización en suelos de espacio urbanístico, construcción, expropiación por motivos de utilidad pública para al desarrollo urbanístico, plusvalía, vivienda de interés social en territorio urbano y de expansión urbana, licencias y sanciones urbanísticas y participación de la nación en el desarrollo urbano. Una noma de 139 artículos que dedica aproximadamente 80 de ellos en temas urbanos, mientras que en lo rural se limita a señalar que dentro de los planes de ordenamiento territorial existirá un componente dedicado a ello, y crea mediante el artículo 35 la

figura de suelos de protección, que fueron regulados 10 años después por medio del decreto 3600 de 2007. Los Distritos Agrarios en el oriente antioqueño, suplieron ese vacío normativo y la necesidad de los municipios de ordenación del suelo rural para protegerlo del inminente crecimiento urbano.

El acuerdo 075 de 2000 del municipio de Marinilla crea el Distrito Agrario como “un proyecto piloto para la recuperación del suelo rural” por su parte el Carmen de Viboral en el acuerdo 070 de 2003 establece que la finalidad de los distritos agrarios es la “protección de producción de alimentos y la producción agropecuaria”. En el 2007 se regula las categorías de protección del suelo rural por medio del decreto 3600, dentro de las cuales se encuentran las Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Según lo indica la norma estas áreas son determinantes, por lo tanto, son normas de superior jerarquía que deben ser incorporadas en los planes de ordenamiento territorial, en estas áreas no podrán autorizarse actividades urbanísticas que alteren o transformen su uso (Decreto 3600, 2007, Art 2 y 4). Al entrar en vigencia este decreto los planes de ordenamiento posteriores, incluyeron los Distritos Agrarios dentro de estas áreas de protección, dándole así a esos territorios amparo desde lo jurídico. Si bien, para la época ya existen otras figuras como las zonas de reservas agrícola de la ley 12 de 1982 y zonas de reserva campesina del decreto 80 de 1992, no eran determinantes para el ordenamiento territorial y son figuras que en la práctica no son usadas en debida forma e incluso olvidadas. Las áreas de protección, por el contrario, hacen parte de los planes de ordenamiento territorial y son determinantes.

Otra forma que surge posterior a los Distritos Agrarios para proteger los suelos rurales es la prohibición de parcelación del suelo rural, por medio del decreto 097 de 2006, dentro de las zonas previamente establecidas en los planes de ordenamiento territorial, esto con el fin de

disminuir la subdivisión del suelo rural y la pérdida de su vocación agropecuaria. El plan básico de ordenamiento territorial de Marinilla del año 2000 ya contemplaba dentro de los distritos agrarios esta prohibición de parcelación, estableciendo límites de ocupación y uso dentro de estas zonas, como lotes menores de 10.000M2, vivienda en lotes menores de 3.200 M2 y de 2000 M2 sin alcantarillado, parcelaciones que no provechen el uso potencial del suelo y proceso de urbanización. Sin embargo, en el PBOT más reciente del año 2010, en este tema fue más flexibles en cuanto los límites y ocupación de uso, paso a 6,400 M2, permitiendo la construcción de dos viviendas por hectárea y un límite de altura de dos pisos. El caso de El Carmen de Viboral difiere en cuanto que el Acuerdo inicial no establece estas limitaciones, sin embargo, en el acuerdo de 2017 dentro de los usos prohibidos al interior de las áreas de producción agrícola sostenible, prohíbe las parcelaciones.

Como-se ha retirado, la falta de instrumentos jurídicos o el desconocimiento de otros, antes del 2007, crearon situaciones adquiridas que los planes de ordenamiento territorial debieron abordar. Así, en el acuerdo 62 de 2010 de Marinilla en el párrafo del artículo 41 contempla que los predios menores de 6400 m2 aun dentro del distrito agrario “se reconocen como hechos cumplidos y con tendencia a la subdivisión de los pobladores nativos para resolver el problema natural de vivienda”, además cuando estas zonas sean de alta subdivisión y se encuentren más de diez predios continuos menores de 6400 metros cuadrados se declaran unidades mínimas de actuación urbanísticas. Esto evidencia que la creación de los distritos agrarios no fue suficiente para hacerle frente a la urbanización del sector rural, un motivo para ello puede ser la ausencia de instrumentos de control y seguimiento, y la falta de un respaldo jurídico de esta figura.

Distritos Agrarios y Unidades de Planeación Rural.

El decreto 3600 de 2007 crea las unidades de planificación rural como un instrumento intermedio de planificación, que podrán delimitarse en el plan de ordenamiento territorial.

En el acuerdo 062 de 2010 del municipio de Marinilla, desde la pagina 90 a la 103 delimitan las Unidades de Planificación Rural especial, (UPRE) “corresponde a zonas de asentamientos humanos especiales con existencia actual de la alta subdivisión de la tierra y tendencia alta a la construcción de vivienda para resolver las necesidades de la población heredera de la cultura ancestral”. Dentro de las cuales se establece como uso principal el de vivienda; los usos complementarios como el agroturismo, turismo limpio, servicios livianos, comercio menor, agroindustrial, equipamiento, comunitaria, recreativo, cultural y de uso social; y uso restringido a la industria pesada, comercio mayor y servicios mayores.

Sin hacer un análisis profundo de esta figura, porque no es la finalidad de este trabajo, lo que llama particularmente la atención es que de las veredas que hacen parte de los Distritos Agrarios, que además son parte de las áreas de protección para la producción agropecuaria, en su mayoría estén delimitadas como UPRE. De las veredas que conforman el Distrito agrario de Marinilla, que son: Pozo, La Inmaculada, La Milagrosa, Yarumos, Montañita, San José, Santa Cruz, Los Alpes, Gaviria, Alto de Mercado, el paraje Cristo Rey, San Bosco: Chocho Mayo, La Peña, Salto Arriba, Salto Abajo, El Provenir, El Rosario, La Milagrosa, La Asunción, Llanadas, El Socorro, parte de La Primavera, parte de la Milagrosa. Solo las veredas La Milagrosa y el Alto del Mercado se exceptúan de esa delimitación. Es de resaltar, que tanto los usos principales como la finalidad de las UPRE que define el acuerdo municipal no son compatibles con los objetivos que plantea el Distrito Agrario.

Por su parte, el PBOT del Carmen establece la UPR “como un instrumento de planificación para el área rural”, seguidamente el artículo 293 dentro de los lineamientos generales para la formulación de estas unidades, contempla la promoción de los distritos agrarios como una estrategia económica dentro de estas unidades.

Estas UPRA´s es uno de los instrumentos de las políticas pública de gestión del territorio para usos agropecuarios (GESTUA), adoptado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la resolución 128 de 2017. Uno de los ejes de esta política es el ordenamiento territorial para usos agropecuarios, donde impulsa instrumentos de planificación para el ordenamiento rural, entre ellas las unidades de planificación rural agropecuaria creadas por el artículo 6 del decreto 3600 de 2007, como un esfuerzo para armonizar la política nacional en temas agropecuarios con los otros niveles territoriales.

Este instrumento tiene como objetivo “la planificación, y gestión integral y coordinada de la ocupación y el uso del territorio rural agropecuario” en estas unidades “convergen las políticas y acciones de ocupación del territorio y de uso de la tierra” con competencia para “tomar decisiones sobre el uso del suelo y delimitar y definir categorías espacial de ordenación de ordenamiento agropecuario”, estas categorías son tres: áreas para la protección de usos agropecuarios, áreas para la reconvención de usos agropecuarios ineficientes o incompatibles y áreas para la consolidación de usos agropecuarios”. (Massiris, 2018)

Sin profundizar más en el tema, lo que se evidenció con esto, es que los Distritos Agrarios fueron un modelo creado para subsanar ese vacío normativo y reglamentario en la planificación del suelo rural, sin embargo, ha sido relegado a medida que aparece nuevas regulaciones en la materia. Con la creación de nuevas figuras, los distritos han pasado de ser una forma de planificar

del suelo rural, para convertirse es una estrategia que puede o no considerarse dentro de los POT, perdiendo de vista los objetivos que inicialmente pretendía alcanzar.

Definición del Distrito Agrario

Como resultado de la revisión de los PBOI y de los antecedente teóricos, se encontró que existe pluralidad de definiciones de Distrito Agrarios, en la Tabla 1 se recopila las diferentes concepciones frente a esta figura. Si bien el principio de autonomía les permite a las entidades territoriales crear sus propios modelos territoriales, el hecho que no se tenga claridad sobre su conceptualización crea problemáticas en la implementación y por ende en el desarrollo de indicadores e instrumentos de evaluación y seguimiento.

Tabla 1. Recopilación de los conceptos de Distrito Agrario

AUTOR	CONCEPTO DE DISTRITO AGRARIO
Acuerdo 070 de 2003, del municipio del Carmen de Viboral, por medio del cual se crean y delimitan los Distritos Agrarios	Área de manejo especial con calificación Político–Administrativa que busca dar privilegios normativos, económicos y sociales a las familias que habitan dentro de él. Que tiene como finalidad la protección de la producción de alimentos y la producción agropecuaria que conlleven a un aumento de la calidad de vida de la población, no sólo rural, sino también fortaleciendo la situación económica del municipio
Doris Suaza (2009). El Distrito Agrario del oriente antioqueño: Una propuesta para el ordenamiento territorial y el desarrollo rural sustentable	Unidad de gestión territorial agraria, ubicada en las zonas de producción agroalimentaria y forestal, a través de la cual se busca proteger las economías campesinas e incentivar la producción agroecológica y el mercado justo, promoviendo la soberanía alimentaria, el desarrollo rural sostenible y el bienestar de la población. Corresponde al área de intervención del territorio, con propósitos específicos como son la estructura social campesina, la producción y el acceso a la tierra
Acuerdo 062 de 2010, Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Marinilla.	Es el tratamiento especial para todo el desarrollo rural del municipio buscando beneficiar a todas las comunidades asentadas, pero especialmente a las comunidades ancestrales y a las comunidades de escasos recursos, incentivando la inversión en temas agropecuarios limpios a los nuevos habitantes del territorio. Un sistema especial de desarrollo centrado en lo humano con un enfoque de desarrollo agroecológico y con la transformación y comercialización desde adentro hacia afuera, constituyendo una cadena productiva y social de lo rural.
Acuerdo 012 de 2017, Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio del Carmen.	Una estrategia para garantizar la sostenibilidad de las actividades campesinas, su fortalecimiento y la reconversión con buenas prácticas de acuerdo a la vocación y aptitud del suelo. Estrategia de desarrollo económico, social y ambiental

Nótese que no existe un criterio unificado de lo que es un distrito agrario, en el Carmen de Viboral, por ejemplo, en su primeros conceptos se establece como una área de manejo especial con calificación político-administrativa, pero en el PBOT más vigente se establece como una estrategia supeditado, como habíamos analizado antes, dentro de la unidades de planificación rural que se ha convertido desde el decreto 3600 de 2007 en el instrumento de planificación intermedio en suelo rural, lo mismo en el caso del PBOT de Marinilla de 2010.

Doris Suaza actualmente ejerce el cargo de presidenta en la Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental (CEAM), esta entidad gubernamental ha apoyado la creación y fortalecimiento de los Distritos agrarios en Antioquia. La Definición de Suaza responde a una visión de desarrollo sustentable, donde se articulan lo social, lo económico y lo ambiental.

El concejal del Carmen de Viboral por el partido dignidad, Alejandro Arcila Jiménez, que ha trabajado con temas agropecuarios en el municipio, reconoce que existe una falta de definición de los distritos agrarios, en cuanto que no se tiene claridad de las actividades que se realizan en el marco de esa política pública, las entidades comprometidas, ni se tienen indicadores claros para su evaluación. Para el doctor Arcila, el Distritos agrarios es:

“una delimitación geográfica de unos territorios en los que se van a implementar unas políticas públicas agrarias, que van a generar beneficios, incentivos, condiciones especiales, para incentivar, mejorar, tecnificar la producción y la calidad de vida de las personas, de los campesinos que desarrollan actividades agrícolas en ese territorio y no solo para los campesinos, sino generar redes de comercio más justas, programas de asociatividad etc., pero en general pues, como diseñar las condiciones para que esa región geopolítica que se delimita dentro de lo que llamamos un distrito agrario, tenga unas condiciones ventajosas para la producción de bienes agropecuarios”.

A los Distritos agrarios se le define como una delimitación de carácter espacial del suelo para usos agropecuarios, otros como una política pública o una estrategia dentro de la política pública agropecuaria, como unidades de gestión y planificación o como un modelo de ocupación sustentable. Aunque sean múltiples las definiciones, dentro de estos conceptos se puede identificar elementos en común que revelan la finalidad que pretenden alcanzar: la protección de la producción agropecuaria campesina y sostenible, la mejora de las condiciones socio-económicas de la población campesina y la protección de la producción de alimentos.

El ordenamiento territorial de los suelos rurales requiere de un instrumento complejo de organización, que unifique los esfuerzos para conservar el medio ambiente, para resolver los problemas de urbanización, pero que también sea posible el apoyo a la producción de alimentos, esto requiere inversión en infraestructura, en servicios públicos, vivienda, inversión en educación, apoyo económico y apoyo para la comercialización y la introducción de los productos en el mercados. El componente rural requiere de un instrumento de planificación que integre aspectos, sociales, ambientales y económicos, y los Distritos agrarios pueden cumplir con este objetivo.

LOS DISTRITOS AGRARIO EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA.

El Distritos Agrarios tiene como finalidad mejorar las condiciones de vida para los trabajadores rurales, el incentivo de la producción agropecuaria, el cuidado del medio ambiente y la protección de la producción de alimentos. Este último elemento está articulado con el propósito de alcanzar la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional.

Según el CONPES 113 de 2018 por medio del cual Colombia adopta la Política Nacional de seguridad alimentaria y nutricional, define esta como “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización

biológica, para llevar una vida saludable y activa”. La Soberanía alimentaria por su parte “es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental” (Fórum Mundial Sobre Soberanía Alimentaria, 2001)

La seguridad alimentaria entonces hace referencia a garantizar que la comunidad acceder al alimento de calidad, en países como Colombia este abastecimiento se logra en su mayoría por importaciones, mientras que los productos que se producen en suelo nacional de mejor calidad son exportados, estos aspectos son los más criticados de este modelo. Por su parte la soberanía alimentaria pretende cumplir con la demanda nacional de alimentos con la producción del campo, priorizando el abastecimiento del alimento nacional. En síntesis, la soberanía alimentaria es una forma para lograr la seguridad alimentaria, donde el suelo rural juega un papel fundamental.

Este modelo tiene un fuerte soporte constitucional en el artículo 65,

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

“De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

De hecho, se han presentado varios proyectos de acto legislativo para modificar este artículo, para que de manera taxativa se establezca el compromiso del Estado por propender la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional. La última iniciativa fue el proyecto de acto legislativo Numero 27 de 2021 publicado en la gaceta del congreso número 165 del 23 de marzo de 2021, este proyecto pretendía incluir el siguiente inciso: “El Estado garantizará el derecho a la alimentación adecuada y a estar protegido contra el hambre y la desnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.” Sin embargo, fue archivado en la primera vuelta en el senado.

Los Distritos Agrarios tienen un fuerte soporte constitucional en el artículo 65, es una figura que propende por la protección de la producción agropecuaria, y de manera correlativa la consecución de la soberanía y seguridad alimentaria, toda vez que por medio de este se asegura la producción de alimentos y el abastecimiento de los mismos. Además, trabaja de la mano con el campesino para buscar mejoras en sus condiciones de vida, tanto en lo social como en lo económico, lo cual posibilita así la superación de situaciones de pobreza que son una de las principales causas de hambre. La FAO ha resaltado la relación entre estos dos elementos indicando que, “aunque la pobreza es indudablemente una causa de hambre, la falta de una nutrición suficiente y apropiada es, a su vez, una de las causas subyacentes de la pobreza”.

DISTRITOS AGRARIOS: CASO DE MARINILLA Y DEL CARMEN DE VIBORAL.

Estrategias en los Distritos Agrarios: Dialogo con Actores Locales.

Los planes de ordenamiento territorial de los Municipios de Marinilla y del Carmen de Viboral no plantean actividades claras para el desarrollo de los Distritos Agrarios, por ende, no establecen instrumentos de seguimiento y evaluación para los mismos. Esto se entiende porque los contenidos de los PBOT son generales y se necesita de otros instrumentos que aterricen sus

propuestas, sin embargo, al solicitar en las diferentes entidades municipales, mediante derechos de petición, información sobre dichos instrumentos y sobre la implementación de los Distritos, siempre nos remitieron a los planes básicos de ordenamiento territorial. Una revisión de los planes de ejecución de Marinilla contenidos en los PBOT de 2000 y de 2010 que se muestran en las Figuras 4 y 6, indica que en 10 años no han cambiado los proyectos ni los rubros designados para estos Distritos Agrarios. Los proyectos planteados, aunque interesantes, siguen siendo muy generales, pues no logran establecer actividades evaluables, lo mismo en el Caso de El Carmen de Viboral como se muestra en la Figura 7, donde se debe resaltar además que no se estipulan rubros sino “posibles fuentes de financiación”.

Con el fin de cumplir los objetivo de identificar las estrategias adoptadas por los Municipios de Marinilla y El Carmen de Viboral para evitar que se modifique la vocación del suelo rural por medio de la implementación de los Distritos agrarios, se recolectó información por medio de entrevistas, grupos focales y trabajo de campo, y se obtuvieron los siguientes resultados:

En el caso del municipio de El Carmen de Viboral, se realizó un grupo focal, conformado por el Concejal Alejandro Arcila Jiménez, el Economista y activista social Arturo Antonio Montoya Ramírez y la Nutricionista, Fanny Gutiérrez, que actualmente trabaja con el municipio de El Carmen de Viboral en el componente de salud pública, específicamente en lo referente a la seguridad alimentaria. La conclusión general de este grupo focal es que no existe implementación de los distritos agrarios en el municipio de El Carmen de Viboral y esto se debe a varios factores.

Según el Concejal Alejandro Arcila, los distritos agrarios se delimitaron dentro de los planes de ordenamiento territorial, pero falta una política que contenga unas actividades concretas para esa zona, que busquen alcanzar los objetivos propuestos, así mismo expone que existe una ausencia de indicadores de evaluación, beneficios de tipo tributario y asistencia técnica.

La doctora Fanny Gutiérrez coincide que esta propuesta de los distritos agrarios, han quedado formuladas en los planes de ordenamiento territorial pero no han sido ejecutadas debidamente. Así mismo, señala que la falta de conocimiento sobre los derechos campesinos por parte de la población rural y de quien vigile el cumplimiento de esas políticas es una de las causas de la falta de implementación. La doctora, además resalta que el acuerdo 070 de 2003 nunca se elevó a una política, por lo tanto, no existe nadie que lo ejecute. Además, afirma que, si bien hay proyectos aislados, como el proyecto de cacao en el Provenir, el proyecto de huertas junto con CORNARE, estos no se desarrollan como parte de la estrategia de Distrito Agrario. Por su parte, el señor Arturo Antonio Montoya, señala como uno de los motivos de la falta de implementación la falta de interés político.

En el caso del municipio de Marinilla se realizó entrevista con la secretaria de agricultura desde marzo de 2020 la doctora Mónica Mabel Mejía Jiménez. Para ella el Distrito agrario “es una estrategia que ha ayudado a cuidar y salvaguardar la actividad económica de la agricultura y también, las otras actividades complementarias que tienen que ver con el sector pecuario en el municipio”. También, presentó una percepción general de lo que ha sido la implementación desde su creación:

“Fue visionado de manera muy ambiciosa, con unos proyectos muy importantes, que son realmente los que se requieren para generar desarrollo para el campo y considero que a partir de las oportunidades que se están dando, es que, por fin, después de 20 años, estamos pudiendo dar cumplimiento a ese sueño diseñado en ese acuerdo municipal con el distrito agrario”

En cuanto a las acciones emprendidas por el municipio para el desarrollo de los Distritos, indica las siguientes:

Formación: Marinilla es modelo en tema como la Catedra ecológica y la implementación de escuelas campesinas. Actualmente hay 600 jóvenes en formación en la institución educativa y el técnico de San José en procesos académicos en temas de turismo, agroindustria o agropecuarios.

Proyecto ciudadela agro-tecnológica San José: este proyecto consta de 10 mil metros de invernaderos con última tecnología con propensiones de la agricultura 4.0, donde todos los proyectos productivos se desarrollarán a través de la utilización de aguas lluvias y aguas superficiales que tiene este lote, se ahorrará un 50% en el recurso del agua. Éste es un proyecto de la Gobernación de Antioquia, la Universidad de Antioquia y el municipio de Marinilla.

Componente comercial: los campesinos tienen varias opciones para vender sus productos, a los clientes directamente, la plaza de mercado y la ciudadela, esta última como una forma de integración comercial, pues a partir de aquí, los productores se pueden reunir para vender a almacenes de cadena, hotel y restaurantes o la industrial que necesiten materia prima.

Proyecto agroindustriales: el proyecto de la ciudadela también ofrece una oportunidad de desarrollar procesos agroindustriales, como picada y extracción de jugos, empaque al vacío, etc.

Beneficios tributarios: el estatuto tributario establece algunos descuentos, un uno por producción agrícola y a mayor cantidad si esta producción es agroecológica, al igual que por la protección de reservas para protección hídrica, cualquiera de estas líneas, tienen unos descuentos especiales a los que tienen derecho los productores. Sin embargo, destaca que, aunque existen algunos beneficios tributarios, considera que se puede hacer un esfuerzo adicional, sobre todo ahora que la pandemia ha demostrado la importancia del campo.

La doctora Mabel mira la agrotecnología como el “polo de desarrollo para Marinilla y la región”. Considera que existe un mito en cuanto a que los productos agroecológicos y orgánicos son de mejor calidad, la intención es enseñarles a los campesinos utilizar las nuevas tecnologías.

Un ejemplo, sobre la importante de estas técnicas que menciona, es la producción de tomate, “donde un productor de cielo abierto produce entre 3 y 5 kilos por metro cuadrado cuando invernaderos tradicionales puede subir a 8 y 12 kilos, en la ciudadela se producen actualmente entre 48 y 60 kilos por metros cuadrado”. Resalta que es posible el crecimiento en productividad, aplicando tecnología, principios de agricultura orgánica y obteniendo productos de buena calidad.

La Secretaria de Agricultura considera que los distritos agrarios permitieron en un principio la protección del suelo rural, colocó una barrera a la expansión urbanística, toda vez que el municipio de Marinilla está ubicada en una zona de presión urbanística, sin embargo, considera que es un modelo que debe estar en permanente construcción y que se debe aprovechar la revisión que se está realizando del PBOT para fortalecer esta figura, ya sea como distrito agrario o como alguna de las nuevas figuras que han aparecido.

Por último, afirma que se debe encontrar un equilibrio, pues el modelo de Distrito Agrario actual, por la forma en que esta formulado, puede atentar contra los productores, puesto que no les permite desarrollar ciertos proyectos en sus parcelas o en sus tierras, afectando con ello su economía. Considera que la protección de la vida campesina no es incompatible con la aplicación de tecnología y de progreso, antes la mejora de los ciclos productivos permite que mejore su calidad de vida.

Usos del Suelo en los Distritos Agrarios: Resultado del Trabajo de Campo.

El trabajo de campo permitió evidenciar como han impactado las estrategias ejecutadas en el marco de la implementación de los Distritos agrarios en los usos del suelo. Los resultados obtenidos se evidencian en las Figuras 8,9,10 y 11 en el caso de Marinilla, y las Figuras 12,13,14 y 15 en el caso del Carmen de Viboral.

Figura 8. Vereda San José del municipio de Marinilla



Nota: en esta imagen se puede observar cultivos tradicionales, como frijol, maíz, pimentón, repollo, zanahoria.

Figura 9. Vereda el Chocho del municipio de Marinilla



Nota: en esta imagen se muestran cultivos tradicionales y una alta presión urbanística, se identifica alta construcción de casas, movimientos de tierras para lotes y banqueos.

Figura 10. Vereda Alto del Mercado del municipio de Marinilla



Nota: se observa una gran construcción de invernaderos, usualmente utilizados para cultivos de flores.

Figura 11. Veredas del Municipio de Marinilla

Nota: en la imagen se observa, a la izquierda la vereda la Milagrosa con cultivos tradicionales



y alta incidencia de cultivos bajo invernadero; en la parte superior derecha el alto del mercado donde hay presencia de actividades económicas no agrícolas, y en la parte inferior derecha la vereda la montaña con cultivos de lechuga.

En la zona de Distrito Agrario de Marinilla, se identificaron cultivos tradicionales, pero también múltiples invernaderos en los cuales se pretende obtener altas producciones, sin embargo, este método de cultivo puede generar problemáticas medio ambientales si no hay una eficiente disposición de los residuos post cosecha. Lo anterior, genera un efecto contrario a lo que pretenden los Distritos Agrarios en cuanto a la producción limpia, a pesar de ello, por parte de la secretaria de Agricultura como lo expresa Mabel, hay un gran interés por la proliferación de estas prácticas. También se identificaron usos que no aprovechan el potencial agropecuario de la tierra, como el establecimiento de comercio “bungalow” que presta servicios hoteleros, se identificó la parcelación de la tierra y la aglomeración de viviendas por fuera de los límites establecidos por los distritos agrarios. En algunos casos, se observaron cultivos de flores que de acuerdo al PBOT es una actividad restringida dentro de esta área.

Figura 12. Vereda Cristo Rey del Carmen de Viboral



Nota: se evidencia cultivos tradicionales como frijol, papa, zanahoria y otras hortalizas. Se evidencia proliferación de construcciones que no cumplen con las áreas exigidas dentro del PBOT.

Figura 13. Vereda Cristo Rey, sector la Siria, del Carmen de Viboral



Nota: en la imagen se observan cultivos de flores en invernaderos y residuos plásticos.

Figura 14. Vereda Samari, sector el cristo, del Carmen de Viboral



Nota: En la ilustración se observan cultivos de pastos y cultivos de pan coger.

Figura 15. Veredas la chapa, la florida y la madera del Carmen de Viboral.



Nota: En esta imagen se observan cultivos tradicionales como maíz y cultivos en grandes extensiones de tierra como el aguacate.

En cuanto al Municipio de El Carmen de Viboral, posee un extenso territorio rural, donde se observa una gran parte de este ocupado por bosque nativo y bosque en pino ciprés, pátula y eucalipto. Se identificaron cultivos tradicionales, como maíz, frijol, papa, zanahoria y otras hortalizas; grandes cultivos de aguacate y de pan coger como coles y cebollas, así como cultivo de pasto para alimentación animal, especialmente ganado de leche. Sin embargo, al igual que su homólogo de Marinilla, se observaron otros usos incompatibles con los Distritos Agrarios, como la gran cantidad de cultivos de flores bajo invernadero, especialmente pompones y aster, además con una inadecuada disposición de residuos post cosecha. También, se evidenció que existe una gran proliferación de construcciones que no cumplen con limitaciones de uso dentro de los Distritos Agrarios, como aglomeraciones de viviendas en algunos sectores.

CONCLUSIONES

Con esta investigación se revisó la estrategias de seguimiento, control y evaluación de los Distritos Agrarios, entre otras cosas porque es una de las falencias más grandes que hoy día tienen los instrumentos de planificación, lo que genera en últimas que no exista continuidad en los proyectos o programas entre una administración y otra. Se identificó que los Distritos Agrarios, objeto de este estudio, no cuentan propiamente con instrumentos de seguimiento, control y evaluación. Se encontró en los casos estudiados que no se concretan en una política pública u otros instrumentos que establezca actividades específicas que permitan cumplir con los objetivos establecidos, personas a cargos y fuentes de financiación concretas.

Por ser una figura que nace de la autonomía territorial y no como una determinante, su implementación queda a la suerte de las prioridades que la administración de turno establezca en su plan de desarrollo. Es por ello, que se realizó la identificación de otras estrategias adelantada por los municipios, para evitar la migración a otros usos del suelo dentro de la implementación de los Distritos Agrarios.

En el municipio de Marinilla está desarrollando proyectos interesantes que fomentan la producción agrícola, prioriza la educación de jóvenes como una estrategia que evita la emigración de esta población a las urbes y puedan aprovechar el potencial del suelo rural. El apoyo para la comercialización de alimentos y la promoción de la asociatividad por medio del proyecto ciudadela agro-tecnológica de San José. Sin embargo, la figura de distrito agrario ha tenido una pérdida, en la que se observa permisividad y promoviendo actividades que no se concibieron inicialmente, se evidenció en estas zonas la proliferación de viviendas en menos de una hectárea y parcelaciones o desarrollo de otro tipo de actividades con mayor rentabilidad, así como cultivos en invernaderos.

Si bien son estrategias direccionadas a incentivar la producción campesina, algunas de estas actividades no son coherentes al modelo sustentable que propone los Distritos agrarios.

En el caso de El Carmen de Viboral se encontró un comportamiento parecido, con la diferencia que no se puede corroborar ninguna estrategia de implementación de los Distritos Agrarios. Si bien hay presencia de cultivos tradicionales, se pueden observar otros usos del suelo en especial, el cultivos de flores. En este caso, no es solo el uso del suelo la que permite afirmar que los Distritos Agrarios no están siendo implementados, sino la falta de unas actividades claras y políticas que permitan concretar los objetivos de esta figura, como estrategias que posibiliten la asociatividad de los campesinos, asistencia técnica, beneficios tributarios, apoyo para la comercialización de los productos, entre otros.

Los Distritos agrarios son más que una delimitación espacial, por ello su implementación no se puede evaluar desde su simple estipulación en los Planes de Ordenamiento territorial, más bien es un conjunto de estrategias y actividades sobre un área destinada a usos agropecuario, que pretende contribuir en el mejoramiento de las condiciones socio económicas de las población rural y en la consecución de los objetivos de soberanía y seguridad alimentaria, es por ello que una evaluación adecuada de la figura, debe hacer desde la actividades que se desarrollan en esos territorios y los objetivos que se pretenden alcanzar.

Entre esos objetivos se encuentra, mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales por medio del aprovechamiento de sus tierras y garantizar la producción de alimentos para abastecer la demanda regional y nacional. De esta manera, fortalecer la economía campesina y emplear modelos de producción sustentable donde el cuidado del medio ambiente es primordial, sin embargo, las zonas que hacen parte de estos distritos han sido permeada por nuevos modelos de producción que no son compatibles con las finalidades de la figura.

El uso del suelo y la destinación es una competencia de los municipios como entidades territoriales fundamentales, pero no así la gestión territorial para usos agropecuarios. Una vez destinados sus usos, todos los niveles territoriales tienen injerencia en su gestión de acuerdo a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad. Esto se refleja en como los acuerdos municipales han incorporadas figuras como las unidades de planificación rural, que hacen parte de la política pública de gestión territorial para usos agropecuarios, absorbiendo los distritos agrarios e incluso como en el caso de El Carmen de Viboral, quedan casi en el olvido.

CONSIDERACIONES FINALES

Colombia tiene una deuda histórica con el campo, por muchos años ha sido ignorado, le restó importancia en el ordenamiento territorial, diseñó políticas públicas deficientes que no responden a las necesidades de este territorio. El conflicto armado ha dejado pobreza y altos índices de migración, en definitiva, ha sido la población más afectada por la violencia, sin embargo, no es la única razón, la falta de rentabilidad en la producción agrícola y de condiciones precarias de vida en las zonas rurales son también un motivo para ello.

El componente rural es complejo, porque no solo se trata de establecer usos del suelo, sino también, de crear políticas que ayuden a la población rural a tener mayores oportunidades de desarrollo económico, teniendo en cuenta factores medio ambientales debido a los recursos que existen en la zona rural y el acceso a la tierra.

El ordenamiento de los territorios rurales no solo se debería enfocar en la protección del suelo para usos agropecuarios, sino que también debe abordar aspectos como el acceso de la educación, a los servicios salud, entre otros, que para estas zonas son muy precarios teniendo que viajar siempre a los centros poblados o recorrer grandes distancias para lograr el acceso a los servicios públicos. No se puede ver al campesino solamente como un productor, es un ciudadano al cual deben garantizársele todos los servicios para el desarrollo de una vida plena y de calidad, incluso culturales y recreativos, al igual que a un ciudadano de la urbe sin tener que desplazarse a la ciudad para obtenerlos.

Como mencionaba la doctora Mabel secretaria de agricultura de Marinilla, el desarrollo no es incompatible con la vida rural y aún menos la garantía de situaciones mínimas de bienestar. Actualmente la tecnología ha avanzado, propone soluciones al cuidado del medio ambiente por lo que no se puede descartar como un factor integrador de los distritos agrarios, siempre y cuando se

pretenda el cuidado de la tierra y los otros recursos en el espacio ecológico rural. La tierra finalmente también es un recurso natural, por ello la protección del suelo rural debe ser de interés de Corporaciones Autónomas Regionales como CORNARE, porque no es una parte aislada del medio ambiente, por el contrario, es parte integral del mismo.

Actualmente con la ley ZIDRES, de la cual se hizo referencia en los primeros capítulos, promueve la entrega de tierras baldías a quien tenga proyectos productivos para estas zonas, quitando la limitación de la UAF, lo que se traduce en la entrega de grandes extensiones de tierras colombianas al mejor postor, le da vía libre a la explotación del suelo rural por parte de inversionistas extranjeros. Los Distritos agrarios son el punto de partida de una estrategia que puede hacerle frente a estas políticas, promueve entre otras, figuras de asociación entre los campesinos que son por derecho natural los dueños del campo, que además tienen un sentido de preservación y conservación de las tierras. Ya hay experiencias que corroboran que cuando se entregan recursos naturales a empresas extranjeras, al marcharse dejan desolación y más pobreza.

El territorio rural requiere de un instrumento de planeación integral, enfocados en el fortalecimiento institucionalidad, el desarrollo social y económico, el cuidado de los recursos naturales y la participación de la comunidad. En cuanto a la institucionalidad, es una de las falencias más grandes de los modelos actuales, toda vez que las acciones que se ejecutan en los territorios son aisladas, para ello es importante crear una gran mesa institucional donde se congreguen las diferentes secretarías, entidades descentralizadas e incluso la empresa privada, para planificar y ejecutar proyectos que responden verdaderamente a la necesidad de esta población.

Esta investigación intento recolectar la mayor cantidad de información para hacer un análisis objetivo sobre la situación de los Distritos Agrarios, sin embargo, se obvió un elemento fundamental, que se espera tener en cuenta en futuros estudios, y es la opinión de la comunidad

con respecto a esta estrategia en sus territorios. Los escenarios de participación ciudadana son fundamentales en estos procesos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cardoso, R., Torres, C., & Menoya, S. (2016). La planificación del sector agropecuario como eje de la estrategia de desarrollo provincial en Pinar del Río. *Cooperativismo y desarrollo: COODES*, 4(2), 159-169.

Concejo Municipal de Marinilla. (2000). Plan Básico de Ordenamiento Territorial 1998-2006. *Acuerdo Municipal No. 75 del 2000*. Marinilla.

Concejo Municipal de Marinilla. (2004). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Marinilla. *Acuerdo No 24 de 2004*, 17.

Congreso de Colombia. (20 de enero de 1982). Por el cual se dictan normas para el establecimiento de Zonas de Reserva Agrícola. *Ley 2 de 1982*. DO: 35937.

Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. *Ley 160 de 1994*. DO: 41.479.

Congreso de Colombia. (18 de Julio de 1997). Ley de Desarrollo Territorial. *Ley 388 de 1997*. DO: 43.127.

Congreso de la República. (29 de junio de 2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *Ley 1454 de 2011*. DO: 48.115.

Consejo Municipal de el Carmen de Viboral. (2003). Por el cual se Crea y Delimita el Distrito Agrario. *Acuerdo 070 de 2003*.

Constitución Política de Colombia. (1991). V|lex. Obtenido de <https://app.vlex.com/#WW/vid/42867930>

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1051/01. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>

DANE. (2020). Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. *Encuestas Nacionales Agropecuaria-ENA 2019*. Recuperado el junio 2021, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/2019/presentacion_ena_2019.pdf

DANE. (2020). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Pobreza multidimensional Región-Departamento de Antioquia año 2019*. Recuperado el 10 de mayo de 2021, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin_Region_bt_pobreza_multidimensional_19_antioquia.pdf

DANE. (2020). Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. *Pobreza multidimensional, resultados 2019*. Recuperado el 10 de mayo de 2021, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Presentacion_rueda_de_prensa_ECV_e_IPM_2019.pdf

DANE. (2021). Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. *Pobreza Monetaria en Colombia, resultados 2020*. Recuperado el 10 de mayo de 2021, de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf

Diez, L. (2017). *Seguridad y Soberanía alimentarias: Una aproximación a la política pública desde la intervención colectiva. Estudio de caso "mi finca, mi empresa". El peñol-Antioquia*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

El presidente de la República de Colombia. (20 de septiembre de 2007). por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan... DO: 46.757.

EL presidente de la República de Colombia. (7 de diciembre de 2015). por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura. *Decreto Ley 2363 de 2015*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019573>

Gómez, P. (2016). *Evaluación de la política pública de reforma agraria en Colombia (1991-2010): Estudios de caso en seis municipios del país*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

GRAIN, OXFAM, Tacha, V., Fuerte, A., Martínez, J. H., Cande, F., & Mateus Moreno, L. (16 de abril de 2016). Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), en contra del campo colombiano. ARFO Editores e Impresores Ltda. Obtenido de <https://www.semillas.org.co/es/publicaciones/las-zonas-de-inter>

León, X. (2018). *Soberanía alimentaria. Sistema agroalimentario, movimientos campesinos y políticas públicas. El caso de Ecuador*. San Sebastián: Instituto de estudios sobre desarrollo y cooperación internacional.

López, L., & Franco, Á. (2015). revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013). *Cad. Saúde Pública*, 31(7), 1355-1369.

Manzanal, M., Arzeno, M., Villareal, F., Gonzáles, J., & Ponce, M. (diciembre de 2014). Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos. *Eutopía* (6), 11-24.

Mariscal, A., Ramírez, C., & Pérez, A. (2017). Soberanía y seguridad alimentaria: propuestas políticas al problema alimentario. *Textual (Chapingo)*, 9-26.

Massiris, A. (2018). Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para la formulación de política pública. *Segunda edición*. Bogotá: UPRA.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (3 de noviembre de 2011). Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de tierras y Usos agropecuarios-UPRA y se dictan otras disposiciones. *Decreto Ley 4145 de 2011*. DO: 48.242.

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

Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). Encuesta Nacional de Situación Nutricional-ENSIN. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/presentacion-lanzamiento-ensin-2015.pdf>

Olarte, L. (2016). *Acceso a la tierra, soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en la población campesina de la vereda el Escobal - municipio Ramiriquí, Boyacá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Presidente de la República. (26 de mayo de 2015). Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. *Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015*. DO: 49.523.

Procuraduría General de la Nación. (20 de febrero de 2020). Protección Especial del Suelo Rural Agropecuario. *Directiva N° 004*. Obtenido de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Directiva%2004%20de%202020.pdf>

Ramírez, J. (2016). La gestión del territorio para usos agropecuarios (GESTUA): enfoque desde la perspectiva constitucional. Bogotá: UPRA.

Restrepo, O. (2011). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10(20), 47-64. Obtenido de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/543>

Suaza, D. (2009). El Distrito Agrario del Oriente Antioqueño: una propuesta para el ordenamiento territorial y el desarrollo rural sustentable. *Semillas*, 104-108.

Villegas, E., Contreras, D., Cifuentes, J., & Fernández, L. (2015). Ordenamiento territorial como instrumento, para la zonificación ambiental a través de la Estructura Ecológica Principal, como apoyo a la formulación de los POTs y los POMCAS en Colombia. *Revista de Tecnología*, 14(2), 49-76.