Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Planificación Agrícola: El caso de las ZIDRES

XIX Jornadas Internacionales de Derecho del Medio Ambiente

Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz

Universidad Externado de Colombia

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Antecedentes

- Art. 313 C.N. Ordenamiento de usos del suelo es una competencia propia de los Concejos Municipales
- Art. 334 C.N. Facultad del Estado de intervenir en la regulación de usos del suelo
- Ley 388/97 Ordenamiento Territorial. No es LOOT (Modificada por Leyes 507/99 y 902/04)
- Decreto 3600/07 Reglamenta determinantes de ordenamiento territorial en suelo rural (Modificado D.4066/08 y 3641/09)
- Ley 1551/12 Modifica L.136/94: UPRA determina instrumentos para ordenamiento y uso eficiente del suelo rural

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Determinantes de los POT's

- Enumerados taxativamente en art. 10º L.388/97
- Normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes
- Deben ser tenidos en cuenta por los municipios en elaboración de sus POT's: No sustituyen automáticamente los POT's
- Reglamentado por el Decreto 2201/03 para actividades de utilidad pública e interés social ejecutadas por la Nación directa o indirectamente
- Reglamentado por el Decreto 3600/07, 4066/08 y D.3641/09 en suelo rural
- Complementados por D.2372/10 SINAP y D.1640/12 Cuencas
- No solo son ambientales

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Determinantes Ambientales POT's

- Relaciones con las conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales:
  - Directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del SINA, en los aspectos relacionados con el ordenamiento territorial, de acuerdo con la L.99/93 y el CNRNR. Ej: limitaciones del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio, regulaciones nacionales sobre uso del suelo en aspectos ambientales;
  - Regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los RNR, en zonas marinas y costeras
  - Disposiciones producidas por las autoridades ambientales sobre reserva, administración o sustracción de los DMI, DCS, reservas forestales y parques naturales regionales

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Determinantes Ambientales POT's

- Relaciones con las conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales:
  - Normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por las autoridades ambientales
  - Directrices y normas expedidas por autoridades ambientales para conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;
  - Disposiciones que reglamentan las ASPNN y reservas forestales nacionales
  - Políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, y estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Otras determinantes de los POT's

- Políticas, directrices y regulaciones sobre áreas e inmuebles de patrimonio cultural de la Nación y de los Dptos.
- Señalamiento y localización de infraestructuras de la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, y directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.
- Actividades de utilidad pública e interés social ejecutadas por la Nación directa o indirectamente solo requieren L.A.: No les es oponible el POT (D.2201/03)

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Determinantes de ordenamiento del suelo rural D.3600/07

- Definiciones
  - *Estructura Ecológica Principal*: Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones
  - *Unidad de Planificación Rural*. Instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural.

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Determinantes de ordenamiento del suelo rural D.3600/07

- Categorías de protección en suelo rural
  - Áreas de Conservación y Protección Ambiental: Las que deben ser objeto de protección especial y la EEP. Incluye:
    - Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.
    - Las áreas de reserva forestal.
    - Las áreas de manejo especial.
    - Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Determinantes de ordenamiento del suelo rural D.3600/07

- Categorías de protección en suelo rural
  - Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales
  - Áreas e inmuebles de patrimonio cultural
  - Áreas del Sistema de Servicios Públicos
  - Áreas de amenaza y riesgo

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Determinantes de ordenamiento del suelo rural D.3600/07

- Unidades de Planificación Rural (UPR)
  - El POT puede dividir el territorio en UPR según:
    - División veredal
    - Red vial y de asentamientos existentes
    - Estructura Ecológica Principal
  - Pueden ser formuladas por autoridades de planeación municipal o la comunidad
  - Se concertan con las CAR's
  - Se adoptan mediante Decreto del Alcalde o se regulan directamente en el POT

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Determinantes de ordenamiento del suelo rural D.3600/07

- Unidades de Planificación Rural (UPR). Incluyen entre otras:
  - Normas para el manejo y conservación de las áreas que hagan parte de las categorías de protección
  - Normas sobre el uso y manejo de las áreas destinadas a la producción agrícola, ganadera, forestal, de explotación de los recursos naturales, agroindustrial, ecoturística, etnoturística y demás actividades
  - Normas para impedir la urbanización de las áreas rurales que limiten con suelo urbano o de expansión urbana

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Marco Jurídico ZIDRES

- Ley 1776 de 2016 “Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres”
- Decreto 269 de 2016: Corrige Ley 1776 de 2016
- Decreto 1273 de 2016: Adiciona una Parte al Decreto 1071 de 2015 (Decreto Único Sector Agricultura y Desarrollo Rural) reglamentando ZIDRES
- Sentencia C-077/17: Declara exequibles, condicionalmente exequibles e inexequibles disposiciones de la L.1776/16

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Que son las ZIDRES?

- **Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social**
- **Territorios** con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la UPRA (L.1551/12)
- Se establecen a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral
- Marco de economía formal y de **ordenamiento territorial**,
- Bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano
- En contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y **sostenibilidad ambiental**.

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Requisitos de las ZIDRES

- Que encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos;
- Que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas;
- Que tengan baja densidad poblacional;
- Que presenten altos índices de pobreza o
- Que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Jerarquía de las ZIDRES frente a OT

- Las ZIDRES se consideran de **utilidad pública e interés social**, excepto para efectos de expropiación.
- Consecuencia: Las ZIDRES son determinantes del ordenamiento territorial municipal en marco L.1551 de 2012
- Art. 10 L.388 de 1997 resulta tácitamente subrogado
- Les resulta aplicable D.2201 de 2003 sobre proyectos de utilidad pública e interes social?

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Objetivos de las ZIDRES frente a OT

- Promover acceso y formalización de propiedad de la tierra sujetos de reforma agraria
- Promover inclusión social y productiva sujetos de reforma agraria como agentes sociales, productivos y emprendedores.
- Promover desarrollo de infraestructura para la competitividad en ZIDRES y entidades Territoriales en las que se establezcan zonas.
- Promoción del desarrollo regional a través del **ordenamiento territorial**, la modernización y especialización del aparato productivo, el Desarrollo Humano Sostenible, la agricultura dinámica y de contrato anticipado, la recuperación y regulación hídrica frente al cambio climático, en un marco de integración empresarial de la sociedad.
- Promoción y consolidación de la paz y la convivencia, mediante mecanismos encaminados a lograr la justicia social y el bienestar de la población dedicada a la actividad rural, procurando el equilibrio entre áreas urbanas y rurales, y de estas en relación con la región.
- Manejo sostenible de los recursos naturales

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Proyectos productivos en ZIDRES

- Deben incluir entre otros requisitos:
  - Enfoque territorial que armonice los: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la UPRA para el área de influencia de las ZIDRES, (L.1551 de 2012).

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Atribuciones Sistema Nacional de Desarrollo Rural frente a OT en ZIDRES

- MADR responsable de liderar y coordinar formulación de la política general de desarrollo rural
  - Criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural.
  - Establece a través de UPRA uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, condiciones económicas, sociales y de infraestructura,
  - Definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios ~~que deben ser considerados para la elaboración de los POT's en las zonas rurales de los municipipios~~. (Inexequible)

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Atribuciones Sistema Nacional de Desarrollo Rural frente a OT en ZIDRES

- MADR: Debe definir la frontera agrícola teniendo en cuenta
  - Definiciones de las zonas de reserva ambiental
  - Demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental.
- Consejos Municipales de Desarrollo Rural:
  - Instancia de identificación de las prioridades y de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas en materia de desarrollo rural en armonía con los POT's.

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Identificación de ZIDRES

- UPRA: Identifica las áreas potenciales para declarar una ZIDRES de acuerdo con criterios de:
  - Planeación territorial
  - Desarrollo rural
  - Estudios de suelo a escala apropiada
  - Información catastral actualizada
  - Estudios de evaluación de tierras de conformidad a la metodología establecida por esta entidad.
- Gobierno Nacional: Delimitación de ZIDRES identificadas a través de documento Conpes.
- Sentencia C-077/17: **Previo proceso de información, coordinación, concertación y coordinación con Concejos Municipales y teniendo en cuenta POT's**

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Identificación de ZIDRES

- Consejo de Ministros:
  - Aprobación de cada ZIDRES mediante decreto a partir de la identificación de las áreas potenciales, su delimitación y los proyectos productivos propuestos.
- UPRA en coordinación con MADR y entidades territoriales cuando en una ZIDRES se encuentren proyectos productivos cuyos usos del suelo no se ajusten a las alternativas establecidas por UPRA
  - Establecerán un régimen de transición y acompañamiento que estimule la reconversión productiva de estos proyectos, hacia estándares fijados por UPRA.

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

Prohibición de constitución de ZIDRES

- No pueden constituirse ZIDRES en:
  - Territorios colectivos de comunidades negras
  - Resguardos Indígenas
  - Áreas en proceso de titulación como resguardos o territorios colectivos
  - Zonas de Reserva Campesina
  - Territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como **ecosistemas estratégicos**, parques naturales, páramos y humedales.

Guerrero Ruiz Asociados
consultoría & desarrollo sostenible

GRACIAS

Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz
gustavo@guerreroruiz.com
www.guerreroruiz.com