

LA FIGURA DEL PROINDIVISO EN EL CASO DE MARINILLA, ANTIOQUIA:
TENSIONES EN LA OCUPACIÓN RURAL Y SU RELACIÓN CON LOS
MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
MUNICIPAL.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN
2021

LA FIGURA DEL PROINDIVISO EN EL CASO DE MARINILLA, ANTIOQUIA:
TENSIONES EN LA OCUPACIÓN RURAL Y SU RELACIÓN CON LOS
MECANISMOS E INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL MUNICIPAL.

AUTORES

MAURICIO CASTAÑO RAMIREZ
SIMÓN ROBLEDO GÓMEZ

JURADOS

ARTURO TABORDA RESTREPO
JORGE IVÁN CÁRDENAS ZAPATA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN
2021

RESUMEN

El presente texto pretende abordar los conflictos y las tensiones que existen producto de la proliferación de las construcciones ilegales en suelo rural, tomando como eje central de la discusión el caso del municipio de Marinilla, Antioquia; analizando particularmente la figura del común y proindiviso; tomando en cuenta la proliferación de esta figura. Se estudiará y reflexionará acerca de la relación que tienen estos comportamientos con la gestión normativa y la implementación y vigencia de los mecanismos de planificación territorial municipal procurando identificar posibles soluciones o vías de conciliación. Se buscó comprender y explicar este fenómeno común en muchos municipios, planteando un enfoque cualitativo de tono reflexivo queriendo profundizar en la valoración de fuentes documentales y bases de datos legislativas y académicas, jurisprudencia, información geográfica y demás, aplicando entrevistas a expertos para reconocer su perspectiva del caso para contrastar con la realidad.

Palabras Clave: Derecho Urbanístico, Planificación territorial, Proindiviso, Ocupación Rural, Asentamientos ilegales

ABSTRACT

This text aims to address the conflicts and tensions derived from the proliferation of illegal buildings on rural land, taking the case of the municipality of Marinilla, Antioquia as the central axis of the discussion; analyzing particularly the figure of the undivided, taking into account the proliferation of this figure and the relationship that these behaviors have with regulatory management and the implementation and validity of municipal territorial planning mechanisms. It was sought to understand and explain this common phenomenon in many municipalities, proposing a qualitative approach with a reflective tone, wanting to deepen the assessment of documentary sources and legislative and academic databases, jurisprudence, geographic information and others, applying interviews to experts to recognize their perspective of the case to contrast with reality.

Key Words: Urban Law, Planning, Undivided, Rural Occupation, Illegal settlements

CONTENIDOS

<i>Introducción</i>	5
<i>Contexto sociopolítico, generalidades y factores asociados a la planificación, gestión y el desarrollo en la ocupación rural en Marinilla</i>	10
<i>Contexto histórico y actual de los fenómenos de ocupación en suelo rural en Marinilla en relación con la figura del común y proindiviso</i>	14
<i>Exposición del marco legal vigente en Marinilla en términos urbanísticos en suelo rural</i>	21
<i>La figura del proindiviso, procedimientos para su constitución y reconocimiento</i>	35
<i>Reflexiones finales y conclusiones: factores asociados a la proliferación de la ocupación ilegal en la ruralidad en Marinilla y su relación con los mecanismos de planificación y gestión territorial Municipal</i>	38
<i>Conclusiones</i>	44
<i>Referentes bibliográficos</i>	46
<i>Anexos</i>	49

INTRODUCCIÓN

En la historia de Colombia uno de los principales factores generadores de conflicto ha sido la tierra, siendo la posibilidad de obtener y aprovechar algún espacio una condición que puede calificarse como privilegiada, reconociendo que el País se encuentra implicado en una historia repleta de desigualdades y violencia que son la raíz de múltiples fenómenos, entre ellos al que hace referencia el presente artículo, con el cual se pretenden exponer las tensiones y conflictos derivados de la ocupación rural en el caso particular de Marinilla, poniendo énfasis en la figura jurídica del común y proindiviso, los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, la actuación de los entes de control y la relación de todos los aspectos mencionados anteriormente con los mecanismos de planificación Municipal. Buscando con esto reflexionar respecto al panorama actual, y la agudización de las tensiones y los comportamientos desarticulados de la planificación y la integridad urbanística durante los últimos años; profundizando, por cierto, en algunos de los posibles caminos para el reconocimiento y la mitigación del problema.

- A. La pregunta problema que dará horizonte al presente artículo se definiría así: *Reconociendo las tensiones presentes en la ocupación rural en el municipio de Marinilla y la proliferación de construcciones ilegales en propiedades en común y proindiviso en este Municipio ¿Qué relación tienen estas problemáticas con los mecanismos, instancias y normas vigentes en términos de planificación y ordenamiento territorial municipal y cómo estos han garantizado la solución de estos conflictos?*
- B. Dentro de los objetivos que permitieron obtener la información necesaria para el estudio y la discusión del presente artículo, estaba determinado como objetivo general: *Reconocer los conflictos y tensiones existentes en la ocupación del suelo rural relacionados con la construcción ilegal y la posesión en común y proindiviso en el municipio de Marinilla exponiendo cómo los mecanismos, instancias y autoridades de planificación y ordenamiento territorial municipal han garantizado o pueden garantizar la solución de estos problemas*

Desglosando de esta manera los siguientes objetivos específicos:

1. Disponer de un contexto general del municipio de Marinilla que permita ubicar las principales características históricas, sociopolíticas y socioeconómicas relacionadas con la ocupación del suelo rural y la posesión en común y proindiviso, reconociendo también el panorama actual y la problemática en cuestión.
2. Exponer los principales elementos del marco legal vigente y las demás normas y disposiciones relacionadas con la ocupación del suelo rural, tanto en el contexto nacional como en términos departamentales y locales, explicando además la figura del común y proindiviso de acuerdo con la problemática en cuestión.
3. Identificar factores asociados a la proliferación de la ocupación ilegal en la ruralidad en Marinilla reflexionando cómo los mecanismos de planificación y gestión territorial Municipal han garantizado o pueden garantizar posibles soluciones a los conflictos y tensiones existentes.

Para esto, en la primera parte del proceso investigativo y del artículo en exposición se hace necesario disponer de un contexto general e histórico que permita reconocer las principales características del municipio de Marinilla, siendo también preciso identificar aspectos generales, así como el panorama socioeconómico y político que plantea y suscita el fenómeno que se enfoca, dando a conocer, por supuesto, las características que hacen de este Municipio un caso de especial atención que vale la pena estudiar para exponer las tensiones y los conflictos derivados del proindiviso, la construcción y el aprovechamiento ilegal en relación con la planificación urbanística.

Luego se procura plantear el marco normativo y legal dispuesto tanto en el panorama histórico y actual Nacional, como en el plano histórico y actual del municipio de Marinilla y la región de la que hace parte: el Oriente antioqueño. De igual manera será necesario presentar una explicación profunda del negocio jurídico que es el proindiviso, los formalismos que deben proceder en su materialización, así como las implicaciones legales y las afectaciones básicas que tiene en relación con la integridad urbanística y el horizonte planteado en el ordenamiento territorial.

Metodología

Para la realización del presente artículo de investigación fue planteado un enfoque de carácter cualitativo y tono reflexivo, que procuró esbozar la discusión mediante el estudio de fuentes documentales y bases jurídicas, sumada a la gestión de información geográfica y el desarrollo de entrevistas semiestructuradas con expertos que a la vez son actores protagónicos de la planificación, el ordenamiento territorial, su interpretación y materialización. Con las herramientas e instrumentos de investigación se busca alimentar la discusión e ir abarcando la información adecuada para exponer las reflexiones, resultados y conclusiones a que dé lugar el ejercicio de investigación y el desarrollo de este artículo.

Los principales instrumentos y herramientas que se utilizaron para desarrollar el proceso investigativo fueron la revisión de fuentes documentales, acompañadas de fichas de lectura que debidamente fueron diligenciadas para obtener aportes sustanciales de académicos y actores relacionados con el fenómeno en cuestión, alimentando la discusión y afirmando las reflexiones planteadas. También se realizaron una serie de entrevistas que partieron de un cuestionario semiestructurado que delimitó algunos puntos importantes que llevaron a que los entrevistados se refirieran y expusieran su punto de vista y sus propias reflexiones respecto al problema planteado.

Como ya se señaló, buena parte del proceso investigativo propuesto en el presente artículo tiene como fin particular reconocer la perspectiva crítica que tienen actores de trascendental importancia en la planificación y el ordenamiento del territorio (para este caso en particular Marinilla) sobre la figura del proindiviso y su proceso de aprovechamiento, se plantearon una serie de entrevistas semiestructuradas con un derrotero temático en relación con el proindiviso, su explicación, interpretación y atención partiendo de personas con incidencia en la formulación normativa, lo mismo que actores involucrados en acciones concretas de ocupación territorial o enfáticamente en el uso del suelo rural.

Este trabajo se realiza, además, con la intención de reconocer los efectos que tienen estos procesos de ocupación irregular en la afectación de las proyecciones, metas e inventarios de planes de ordenamiento, demandando una sobreexplotación de los recursos naturales y teniendo implicaciones en la dinámica municipal. Cabe resalta que estos procesos de ocupación quedan invisibilizados institucionalmente sin ningún tipo de alternativa legal más que el acuerdo tácito entre las partes, siendo en el fondo una de las partes el mismo Estado sin herramientas ni modos para atender la situación. De allí que el interés por tomar en cuenta participantes de las entrevistas también incluya múltiples nociones y pautas de diversos profesionales que han tenido la experiencia de desenvolverse en la formulación de la norma, la interpretación de esta, el seguimiento y registro de la información, la sanción puntual a propietarios o la asesoría a los mismos, contando así con:

- *Liliana Patricia López Giraldo: Ex Secretaria de Planeación de Marinilla 2016-2019*
- *Marisol López: Notaria Única Municipal de Marinilla*
- *Óscar Jaramillo: Técnico de Secretaría de Agricultura y Ex Secretario de Agricultura de Marinilla*
- *José Luis Duque Pineda: Ex-alcalde de Marinilla y Ex Secretario de Planeación experto en planificación territorial, derecho urbanístico.*

Entonces, en este caso es de especial importancia brindar una reflexión acerca del fenómeno de la ocupación rural, poniendo especial énfasis en las tensiones, conflictos y situaciones en las que el proindiviso se encuentra vigente como figura jurídica y se conforma como un tema de especial atención, reconociendo, entre otros aspectos, el permanente y progresivo proceso de consolidación urbanística en suelo rural del municipio de Marinilla y el necesario ejercicio de seguimiento, control y registro en el que deberían estar implicadas las instituciones y demás autoridades competentes, adaptándose y reconociendo las realidades socioculturales existentes.

También, ya que esta región, particularmente Marinilla y algunos otros municipios cercanos a la ciudad de Medellín, conviven con las presiones urbanísticas y los procesos de migración interna y externa, es preciso que los mecanismos de ordenamiento y planificación del territorio tengan vigencia en términos de la realidad a la que se ciñen y sean logrables en relación con el alcance de las estrategias o

condiciones establecidas en los diversos acuerdos o marcos normativos que se determinen, esto con el fin de que los modelos de ocupación y planificación efectivamente sean aplicables y aporten a la conciliación o resolución de buena parte de los múltiples conflictos y tensiones de carácter legal y en general en el proceso de ocupación a la que se acostumbran los habitantes del suelo rural, particularmente aquellos implicados en propiedades cobijadas en la figura del proindiviso.

Respecto al derecho como profesión es de resaltar la importancia que debe tener dar a conocer a profundidad los efectos y el alcance de una figura jurídica como la del proindiviso, vinculada a un municipio que convive con la especulación y el interés inmobiliario, las desigualdades socioeconómicas, las presiones políticas y las dificultades para conciliar partiendo de la norma y la legalidad. Esto debido a que quienes se desempeñen en el campo del derecho urbanístico o la gestión de la planificación y el ordenamiento territorial tienen claro que este tipo de casos pueden ser el común denominador de muchas poblaciones, y se hace necesario reflejar la capacidad y el alcance que pueden tener las reformas y modificaciones, así como las actualizaciones de las diferentes normas de carácter urbanístico para brindar soluciones o garantías, control urbanístico, registro, y acciones de tipo estructural a quienes por múltiples razones se encuentran sumidos en una situación de carácter legal que aún no pueden, ni entienden cómo resolver, por lo que prefieren mantenerse al margen en el desarrollo y aprovechamiento de su porción de territorio. De igual manera, este artículo ha sido propuesto para promover el reconocimiento del grado trascendental que tiene la convivencia del derecho y la gestión normativa relacionada con la planificación territorial en las áreas de formación en derecho en las instituciones de educación superior.

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO, GENERALIDADES Y FACTORES ASOCIADOS A LA PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y EL DESARROLLO EN LA OCUPACIÓN RURAL EN MARINILLA.

La planificación territorial es uno de los elementos trascendentales en el desarrollo de las sociedades, siendo este un proceso que se ha integrado en las comunidades desde las prácticas tradicionales y ancestrales de los pueblos más antiguos según la historia que conocemos hasta el día de hoy. No obstante, al ser parte de la naturaleza humana, los modos de habitar y ocupar el suelo se han tornado, casi siempre, conflictivos. También, teniendo como ejemplo principal a Colombia, en gran parte de los casos, el control, la capacidad de regular y de orientar un modelo y un plan para ordenar el territorio, dando, por ende, piso jurídico y garantías a propietarios y población se terminan petrificando en meros ideales. Los mecanismos de planificación territorial terminan sirviendo como carta de navegación en el máximo aprovechamiento urbanístico, lastimosamente, con enfoque burocrático, funcionando más para dar una apariencia de orden institucional que para resolver tensiones, conflictos y situaciones comunes de la permanente crisis en las que se ven envueltos pobladores que, para el interés específico de la presente investigación, serán los relacionados con la ocupación del suelo rural en Marinilla. Para tejer la discusión y la problematización se tendrá como eje principal el proindiviso como figura jurídica, su marco general normativo y la relación que guarda este con los mecanismos de planificación y ordenamiento territorial que tienen incidencia en el municipio en términos estructurales, generales y específicos.

El ordenamiento se comprende como el instrumento más eficiente desde los mecanismos estructurales para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida y en las comunidades, al igual que para promoverse como un instrumento para construir "un orden deseado".(Hernandez Peña,2010) Lo complejo de este ordenamiento se puede sintetizar en comprender, antes que nada, esa proyección de orden deseado que se menciona anteriormente, que, del mismo modo, podría llamarse modelo de ocupación u ordenamiento del territorio; luego, también es fundamental reconocer aquello que la sociedad pretende que se haga en su territorio, teniendo en cuenta su diversidad, multicultural y estratificada, al igual que complementada por una buena cantidad de aspectos que componen el panorama complejo de la planificación; y

finalmente exponer, gestionar y materializar los esfuerzos necesarios para generar un proceso de ordenamiento en un país que está permanentemente sumido en tensiones y conflictos en relación con la ocupación del territorio, el acceso a la tierra y la consolidación de normas acordes a la realidad.

“Los planes de ordenamiento territorial en un país como Colombia generaron una dinámica particular en cuanto a procesos de planificación se refiere con la mencionada Ley 388 (Congreso de la República de Colombia 1997), cuyos decretos reglamentarios, principalmente, el 3600 de 2007, plantean preceptos con relación a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas en este tipo de suelo, buscando así articular y actualizar lo planteado en la Constitución del 91, la Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 128 orgánica de áreas metropolitanas. Además, la Ley 388 plantea un cambio en la estructura tradicional de proyección de desarrollo futuro de los municipios” (Hernández, 2010)

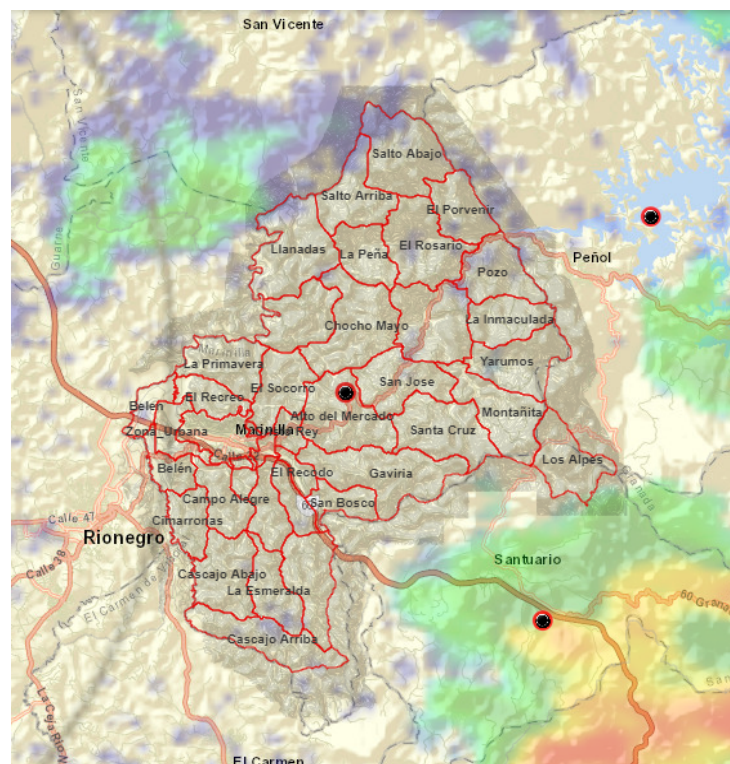
Pero, en la realidad, son evidentes una serie de dificultades de orden técnico y político que impiden realmente la construcción de ese "orden deseado", quedando solamente como un orden que puede nacer de la voluntad de unos pocos.

De ahí que el presente compendio se exponga con el fin de observar de una manera crítica cómo en los asentamientos en suelo rural del Municipio de Marinilla se presentan tensiones y conflictos que entorpecen el horizonte urbanístico planteado, quedando el anterior obsoleto, y siendo necesario reconocer y administrar los diversos intereses generales y particulares que se ven reflejados dentro del territorio en una estructura organizacional que no responde en ningún sentido, como ya se expuso anteriormente, a la normatividad vigente y al orden territorial pretendido a través del PBOT, siendo importante establecer los elementos en los que se permita formular posibles soluciones. Cabe anotar que el proindiviso como figura jurídica es interpretado de manera errada, partiendo de la falta de comprensión básica de que lo que se adquiere a través del negocio jurídico es la participación sobre una comunidad y no un predio sobre el que se es plenamente dueño, al igual que las diversas licencias que brinden vía libre a actuaciones urbanísticas que procuren por la armonía y la corresponsabilidad del propietario como parte de la sociedad.

Marinilla es un Municipio caracterizado como receptor de los permanentes fenómenos de migración interna y desplazamiento comunes en la historia de la Nación colombiana, muchos de ellos relacionados con el conflicto armado o con la falta de condiciones, no obstante, gran parte de los casos también están relacionados con las posibilidades de trabajo, estudio y, en general, por la calidad de hábitat y vida. Dicho Municipio se encuentra ubicado en el Oriente antioqueño, su jurisdicción está integrada por 31 barrios y la misma cantidad de veredas, La población del Municipio se aproxima a 64.650 habitantes entre la zona rural y zona urbana.

Según el P.B.O.T del Municipio de Marinilla el límite municipal tomado por "El plan piloto de desarrollo urbano para el Municipio de Marinilla" en 1971 y aprobado por Acuerdo Municipal N°19 de Abril 1 de 1973, coincide con el límite descrito anteriormente. Los límites del Municipio con los otros Municipios pueden resumirse de la siguiente forma:

NORTE: Con el municipio de San Vicente, sirve de límite el Río negro,
 OCCIDENTE: Con el Municipio de Rionegro, sirve de límite el Río Negro y la Quebrada Cimarronas, ORIENTE: Con el Municipio de El Peñol, mediante la Quebrada Pozo, con el Municipio de El Santuario mediante la Quebrada Pavas y con El Carmen de Viboral mediante la Quebrada El Chocho. SUR: Con el



Municipio de El Carmen de Viboral mediante la Quebrada La Rivera y la Quebrada El Chocho (Acuerdo 062, 2010, Art. 17) como se evidencia en el siguiente *MAPA #1*, obtenido mediante fuentes de información geográfica (ArcGis, 2020):

Como se venía mencionando, este Municipio viene percibiendo efectos de la movilidad y la migración internacional -últimamente en mayores proporciones- tanto por situaciones de desprotección como por el progresivo crecimiento en el interés inmobiliario, que atrae cada vez más a poblaciones con la capacidad económica suficiente como para querer invertir y permanecer en dicho Municipio, sin miramientos de origen ni nacionalidad. Cabe agregar que Marinilla es un pueblo con arraigo de parte de sus pobladores, siendo este otro factor que implica el aumento de la demanda inmobiliaria y las presiones en el uso de suelo; marcando, aún más, la proliferación de modelos de ocupación tradicionales y subjetivos, que no asumen relación con procesos de licitación, escrituración y demás aspectos de carácter legal, y que, en una perspectiva mayor, tampoco terminan por integrarse o hacer parte de la formalidad, en algunos casos, ni de la prestación de los servicios públicos. De acuerdo con lo que se menciona, es importante reiterar que para el presente documento son de interés los fenómenos mencionados en relación con el proindiviso y el uso y control en el ordenamiento y aprovechamiento del suelo rural, según lo determinado por el Acuerdo 062 de 2010, última modificación el PBOT de Marinilla, vigente desde el año 2000.

CONTEXTO ACTUAL DE LOS FENÓMENOS DE OCUPACIÓN EN SUELO RURAL EN MARINILLA EN RELACIÓN CON LA FIGURA DEL COMÚN Y PROINDIVISO.

Para comprender la situación puntual que afronta el municipio de Marinilla en términos de planificación, ordenamiento territorial y gestión normativa, vale la pena relacionar diferentes aspectos, entre ellos, algunas generalidades de carácter histórico, relacionados principalmente con la tradición rural y las restricciones en suelos de conservación agraria (figura bajo la que está amparada una porción significativa de la población, hacia la zona Norte y Oriental del Municipio de Marinilla) en relación a los cuales se hablará más adelante; pero que vale señalar que son fuente de tensión permanente con las presiones urbanísticas y la consolidación de modelos de desarrollo desde lo sociocultural que llevan a la norma a un proceso de adecuación agresivos en los que quedan relegados principios y fundamentos que son los que, en fin, dan horizonte al ordenamiento territorial. De allí la necesidad de articular los aspectos socioculturales y, precisamente, las dinámicas del territorio a lo que la norma plantea, sin entrar a superar las capacidades del municipio y la disposición de la población a asumir grandes cambios en su cotidianidad.

En primer lugar, vale la pena reconocer, como lo señala el Ingeniero José Luis Duque Pineda, que:

“Desde 1963, en el Icoplan se reconocía que en esta zona, entre Marinilla, Rionegro, Santuario, y parte alta del Carmen existía alta subdivisión de la tierra, dividiéndose la tierra según las personas en minifundios, dándole un concepto particular a gran parte de los suelos de Marinilla: el microfundio, unidades tan pequeñas que quedaban por fuera de todo uso rural; en ese tiempo si no cumplían más de 5 hectáreas a esas tierras las llamaban de otro uso (...) primero hay una historia de subdivisión muy dura, segundo hay una reglamentación Nacional que en el día de hoy se conoce como la UAF (Unidad Agrícola Familiar) y tercero la planificación tratando de solucionarle a los propietarios fue reglamentando tamaños, la más reciente en el 2.000, luego en el 2010 donde la UAF llegó a menos de la hectárea, ahora es de 6.400 mts²” (Entrevista #4, Duque, 2020)

Es tan grande la subdivisión histórica que la gente es pequeña propietaria y utiliza la figura del proindiviso para solucionar su situación, la población por cultura no ha logrado reconocer las vías para la legalización ni tiene las condiciones para lograr resolver su conflicto:

“Normalmente la subdivisión se hacía porque se era pareja y a las personas les parecía significativo aparecer dueños dos, tres y más personas, era normal. En el caso de Marinilla hay que reconocer que Marinilla tiene pocas tierras, y antes fue subdividido a tal punto que surgieron nuevas cabeceras municipales. Los curas fundaron poblados, El Peñol, el Carmen, Santuario...de ahí hasta Puerto Nare(...)Las causas de eso son la historia productiva, la tierra es muy pobre en términos productivos, yo por mis conocimientos como ingeniero geólogo sé que su valor es geoestratégico y sus fortalezas son físicas. Las personas lo que requieren resolver es un tema productivo, muchas de las personas ahora -quede claro que no todas-, entre ellos los campesinos, en los últimos 30 años ven en la tierra un ahorro inmobiliario, hoy la gente necesita resolver un problema y es el ingreso, la gente le quitó el apego a la tierra: tiene una minita de oro” (Entrevista # 4, Duque, 2020)

No obstante, cabe señalar la preocupación presentada por el Técnico y Ex-Secretario de Agricultura Óscar Jaramillo, de acuerdo con la sensibilidad particular del entrevistado, y con el conocimiento de causa respecto a los inventarios y las garantías ambientales, de servicios y abastecimiento, al igual que por el conocimiento de la capacidad de carga con las que cuenta el municipio de Marinilla:

“Básicamente el proindiviso es subdividir un predio, que se ajusten a la norma o no ya es otra cosa, lo lastimoso es que se está afectando a los recursos naturales, el paisaje, la sedimentación de fuentes hídricas...como no se está haciendo ningún tipo de control la gente hace las cosas como le parece, mueve las tierras sin permiso, la bota donde sea, esa ilegalidad es mortal...te repito, este proindiviso y toda la problemática está asociada a la pobreza del campo (...) Donde la gente tuviera oportunidades en el campo no sería tan aguda esta problemática, como en la propuesta de un Distrito Agrario: una zona

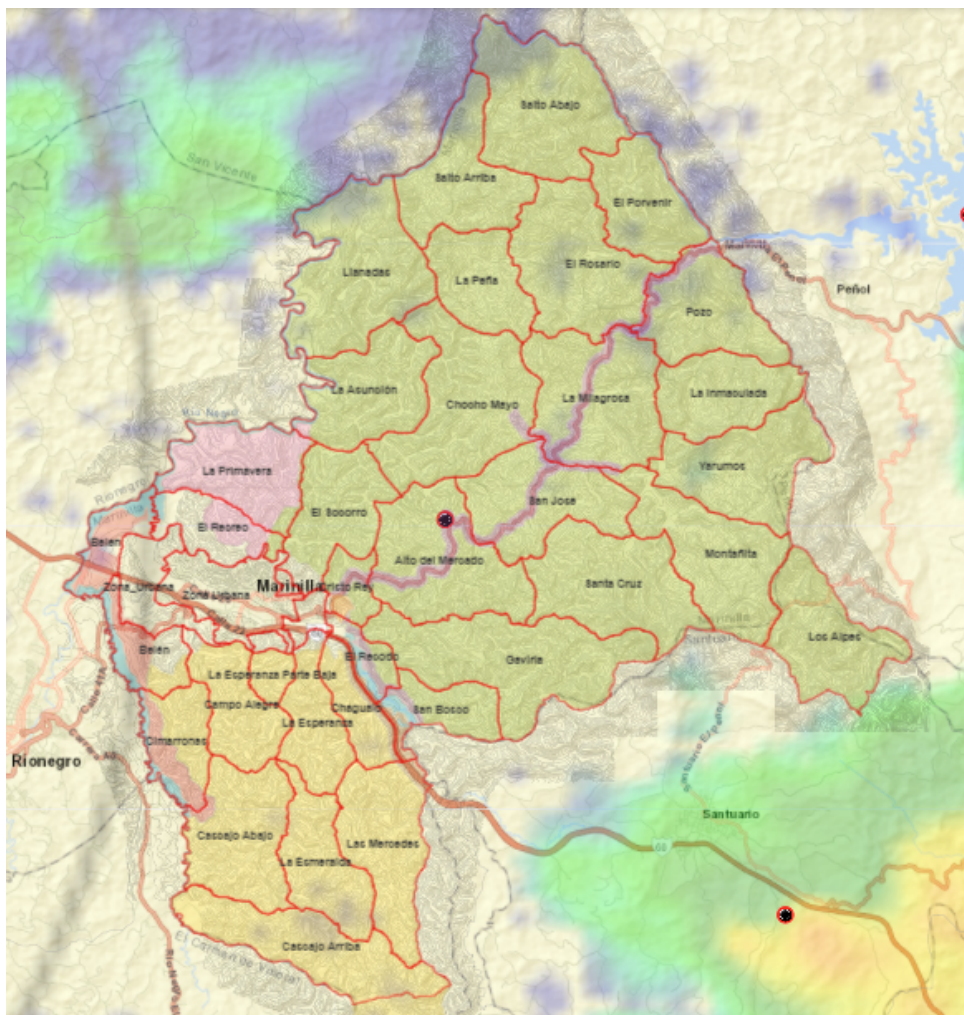
biogeográfica donde hay una población asentada, donde las necesidades básicas están satisfechas”. (Entrevista #3, Jaramillo, 2020)

Desde la prevención y el trabajo por la detención de una proliferación y ocupación del suelo de manera desordenada, se encuentra, por ejemplo, dentro de los mecanismos de prevención vigentes, la Ley 1801 del 2016, actual Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Dicho compendio normativo contiene los comportamientos contrarios a la integridad urbanística en su artículo 135 y ss.; para llevar a cabo el trabajo que se dispone compilado para el presente texto, es de vital importancia reconocer la necesaria articulación y capacidad de acción que debe existir entre la Oficina de Planeación Municipal y la Inspección de Policía, pero esto no responde a la realidad que se pretende. Esto, por supuesto, está relacionado, entre otros factores, con determinantes de tipo político y administrativo, como lo impopular que es endurecer las medidas urbanísticas y lo problemático que es dar manejo y solución a partir de la gestión normativa. Sumado a la necesaria comprensión que tienen las autoridades locales, en la mayoría de los casos, acerca de las situaciones económicas de muchos de los actores y propietarios que se encuentran construyendo en el territorio, pues estas no son acordes a los llamados de atención que se presentan en los montos sancionatorios dispuestos para evitar la generación o permanencia de construcciones de origen o estado ilegal e irregular en diferentes suelos que no cuentan con las condiciones ni las características para dicha clase de intervención.

Para comprender la disposición de uso de suelos de mayor interés en el presente compendio, es importante fijarse en el MAPA #2 cuya mayor porción de veredas, entre

22 y 24, encuentran comprometidos sus alcances subdivisorios por la figura de la conservación agraria (Distrito Agrario):

“Zona sur, no se pueden subdividir los predios por menos de 3.333 mts², pero ve uno que venden 100, 200, 300 metros. En la zona Norte y Oriental, del



Distrito Agrario, está a 6.400 (mts²), más pequeña que la recomendada en su momento por el INCODER. cabe señalar que el fenómeno del proindiviso está más asentado en la zona sur(...)Hoy en día la UAF solo la reglamente la ANI (Agencia Nacional de Tierras)” (Entrevista 3, Jaramillo, 2020)

En el resto de los suelos de carácter rural, o como se le reconoce a gran parte de estos terrenos en la normatividad vigente: campestre:

“El Municipio para resolver el conflicto a la gente estableció muchos suelos suburbanos y suelos de parcelación para dividir al tamaño de 3 viviendas por hectárea, los suelos agropecuarios quedaron en 6.400 con el Acuerdo 062 de 2010 (...) ¿Cuál es el conflicto desde el ordenamiento territorial? Está tan dividida la tierra que incluso esa norma no es suficiente para resolver el ahorro de esas personas, eso es lo que dice la cultura local”. (Entrevista #4, Duque, 2020).

En el caso específico de la ruralidad, el control urbanístico se convierte en todo un reto ya que la respuesta que se da desde la Administración Municipal se queda corta, el presupuesto para la articulación de un equipo de trabajo en la gran mayoría de casos es precario, sumando a esto que las extensiones de terreno por controlar imposibilitan el conocimiento de todos los casos que se pueden presentar. El otro aspecto del control urbanístico tiene que ver con el proceso sancionatorio pretendido una vez se tiene conocimiento por parte del ente de control de la construcción ilegal, pues dicho proceso debe iniciar con una suspensión de la ejecución constructiva con el fin de no generar un perjuicio irremediable, ya que al no contar con una licencia previa, dicho llamado del órgano de control a través del acto administrativo es a que el infractor se acoja a la normatividad vigente, es decir, que se acerque a la Dirección de Planeación Municipal, con el fin de que radique su proceso de licenciamiento de acuerdo a la modalidad pretendida.

En el caso específico que atañe a la presente investigación, se analiza el problema con la ejecución constructiva sobre inmuebles que cuentan con propietarios en común y proindiviso. Estas intervenciones se presentan cuando la interpretación de esta figura jurídica se da como si la persona inscrita en participación sobre el negocio jurídico realizado (proindiviso), pretendiese ver materializado y consolidado urbanísticamente su porcentaje como una unidad de vivienda, encontrándose inmuebles con una densidad constructiva ilegal que no solo generan en muchos de los casos riesgos por los lugares donde se presentan dichas intervenciones, sino que se presentan conflictos a nivel sanitario y ambiental pues las condiciones en las cuales son llevadas estas intervenciones no respetan normatividad alguna.

Otro de los aspectos importantes a resaltar dentro del proceso de control, es que dentro de las consecuencias jurídicas que establecen los procesos sancionatorios deberían, algunas, concluirse por comportamientos contrarios a la integridad urbanística y no son materializadas, pues de la multa especial contenida en el artículo 181 de la Ley 1801 del 2016, se puede concluir que son montos irrisorios en la mayoría de los casos para la realidad socio económica de los infractores, sumando a esto la demolición del bien inmueble, que se contrapone en el derecho a la vivienda digna y la dignidad humana.

La pregunta fundamental del presente texto sería: ¿Qué relación tienen los mecanismos de planificación y ordenamiento municipal, en sus efectos normativos y legales para la orientación, regulación y el ejercicio de control en la ocupación del suelo rural, y cómo estos han garantizado la resolución de conflictos y tensiones tomando en cuenta la numerosa presencia de proindivisos en el municipio de Marinilla y las implicaciones de los mismos como figura jurídica?

Con base en esto se entiende que el planteamiento del ordenamiento del suelo rural requiere de ser elaborado a través de instrumentos que representen una unidad de planificación rural y que respeten la idea y objetivo de la unidad agrícola familiar, la ocupación rural debe ser acogida por herramientas que promuevan la sostenibilidad ambiental, observando a la par el papel del control desde la prevención de la vida, la densidad inmobiliaria sobre los diferentes suelos, la no intervención sobre zonas de especial protección y el cuidado y respeto a lo que en condiciones sanitarias se refiere, ya que esta es otra de las condiciones de mayor complejidad encontradas en los casos rurales. Ejemplo: la contaminación por el mal tratamiento de aguas residuales, la falta de pozos sépticos que terminan por representar la erosión de los suelos -esto solo por mencionar algunos entre los muchos fenómenos relacionados-. Como se explica:

La densificación en zonas rurales y suburbanas por construcción de viviendas desarrolladas sin licencia en predios en los que se han hecho ventas de porcentajes de terrenos, los cuales han sido protocolizados en notaria, se han convertido en una modalidad de compraventa, y son el origen de la temática

dada la importancia que cobra el fenómeno por el impacto que está generando a nivel de organización del territorio (García Arrubal, 2019, p.17)

Si no existe intención alguna de ordenar el territorio por parte de los actores, las dificultades para el control urbanístico se vuelven una tarea titánica, evidenciando que los comportamientos contrarios a la integridad urbanística que más se presentan en la ruralidad obedecen a las imposibilidades de fraccionar la tierra, pues los planes de ordenamiento territorial exigen que dicho licenciamiento se vea representado sobre una extensión de terreno a la que no todos pueden acceder.

Cabe anotar que de allí surge la necesidad de que la norma general, para el caso particular el PBOT, deba ceñirse permanentemente a las modificaciones y revisiones con las que regularmente buscan ir adaptando y engranando este marco legal a la realidad y a las necesidades de la población, al igual que a los inventarios y a las capacidades con las que cuenta el Municipio en términos ambientales, de habitabilidad, de servicios y demás. En el mismo sentido se deben estar actualizando las bases de información predial y catastral, los datos de la población; en fin: todo debe ir orientado a la obtención de un sistema de información óptimo, preparado para asumir y tomar el control de los destinos del desarrollo de un territorio.

Esto presenta un problema pues el municipio de Marinilla, si bien actualmente cuenta con una normativa que ha sido propositiva y favorable referente a las libertades y responsabilidades de propietarios y ciudadanos, no deja de ser necesario para sus administradores asumir los nuevos retos que implican cambios estructurales para la gestión eficiente de la realidad que se ha venido estableciendo mediante las múltiples y progresivamente más numerosas actuaciones urbanísticas contrarias a la integridad del ordenamiento y las dinámicas legales y de registro, seguimiento, control y demás a las que debe estar dispuesta la institucionalidad y también con las que se deben comprometer todos los actores involucrados.

EXPOSICIÓN DEL MARCO LEGAL VIGENTE EN MARINILLA EN TÉRMINOS
URBANÍSTICOS EN SUELO RURAL.

a. *El marco Nacional y sus efectos en Marinilla.*

1947. La Ley 188 de 1947	obliga a los municipios, con presupuesto no inferior a \$200.000 a levantar un plano regulador del desarrollo urbano que incluye: áreas de expansión, localización de áreas de recreo y deporte, ubicación de sitios públicos y demás equipamientos colectivos.
1953. El Decreto 2278	Ordena el uso y aprovechamiento de los bosques colombianos, a partir de la clasificación de éstos en bosque protector, bosque público, bosque de interés general y bosque privado.
1959. La Ley 2	establece y delimita las primeras 7 zonas forestales sujetas a manejo especial: del Pacífico, Central, del río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonia. Así mismo define las áreas forestales productoras y protectora-productora.
1961. La Ley 135 (de reforma Agraria)	intenta modificar las condiciones de tenencia y uso de las tierras rurales e introduce las zonas de colonización. La Ley 160 de 1994 retoma este intento.
1968. El Decreto 3133	define para Bogotá el Estatuto del

	Distrito Especial en el que se consagra un artículo relativo a la organización físico-espacial.
1974. Decreto 2811	Se adopta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente que sienta las bases para el ordenamiento ambiental del territorio.
1977. El Decreto 622	establece que las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales podrán ser zonificadas, atendiendo las siguientes categorías: Zona primitiva, Zona intangible, Zona de Recreación, Zona Histórico-Cultural, Zona de Recreación general Exterior, Zona de Alta Densidad de Uso y Zona Amortiguadora
1978. La Ley del Mar (Ley 10)	establece las bases para el ordenamiento del territorio marino del país, a partir de tres categorías: Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental. Adicionalmente, el Decreto 1875 de 1979 dicta normas para prevenir la contaminación del medio marino que son complementadas por la Ley 45 de 1985. Las áreas marinas y submarinas del país hacen parte de su territorio, razón por lo cual también son parte de la política de OT.
1979. El Código Sanitario (Ley 9)	establece elementos para el ordenamiento urbano referidos a

	localización de zonas industriales, manejo del espacio público, prevención de asentamientos ilegales y calidad del agua para consumo doméstico y disposición de residuos líquidos y sólidos.
1981. El Decreto 2857	reglamenta el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, incluyendo la elaboración de los planes, administración, participación ciudadana, financiación, expropiaciones y servidumbres, prohibiciones y sanciones. Se trata de un tratado científico y administrativo para el manejo de cuencas hidrográficas, muy bien concebido, muy técnico y a la vez poco utilizado
1986. El Código de Régimen Municipal (Decreto 1333)	Ordenamiento de los usos del suelo urbano: áreas residenciales, industriales, de recreación y de protección ambiental. Áreas no incorporables a perímetros urbanos. Urbanización futura de ciudades: plano regulador. Zonas de reserva agrícola contiguas a la zona urbana Regulación de la ubicación de industrias contaminantes y mataderos públicos.
1988. El Decreto 2655	Establece las zonas mineras indígenas, las cuales son retomadas por el Decreto 710 de 1990.
1989. La Ley de Reforma Urbana (Ley	complementa los aspectos de

9)	ordenamiento urbano establecidos por el Código de Régimen Municipal.

1991. La nueva Constitución Política	Establece un nuevo orden territorial para Colombia
1991. la Ley 21	Reconoce y protege los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas.
1993. La Ley Ambiental (Ley 99)	retoma y desarrolla varias categorías de ordenamiento ambiental del Código de Recursos Naturales Renovables e introduce elementos importantes relativos a la dimensión ambiental del ordenamiento territorial.
1993. La Ley 60	asigna la competencia a los municipios para asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural, así como el control de plazas de mercado, centros de acopio y mataderos públicos y privados y la adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo de desastres por amenazas naturales
1993: La Ley 70	Reconoce el respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.

1994. La Ley 142	define el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios: acueducto, alcantarillado, aseo, energía, eléctrica, telefonía pública conmutada, telefonía móvil y distribución de gas combustible
1994. La Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128)	crea las bases para el ordenamiento territorial metropolitano, a través del desarrollo armónico e integrado del territorio, la normatización del uso del suelo urbano y rural metropolitano y el plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del medio ambiente.
1994. La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (Ley 134)	aporta instrumentos que contribuyen al principio democrático y participativo del OT, tales como: referendo, revocatoria del mandato, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular legislativa y normativa.
1994. La Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios (Ley 136)	Retoma el mandato constitucional de ordenar el desarrollo de los territorios y promueve la creación de asociaciones municipales para el desarrollo integral del territorio municipal.
1994. La Ley 141 (Fondo Nacional de Regalías)	Otorga recursos derivados de explotaciones mineras para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales.

1994. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152)	establece la obligatoriedad de los municipios para realizar planes de ordenamiento territorial (Art. 41) complementarios al plan de desarrollo e introduce los consejos territoriales de planeación y algunas normas de organización y articulación de la planeación regional y de las distintas entidades territoriales.
1994. La Ley De Reforma Agraria (Ley 160)	establece categorías de ordenamiento rural, relacionadas con las áreas de baldíos nacionales, zonas de colonización y zonas de reserva campesina.
1995. La Ley de Fronteras (Ley 191)	establece las bases para el ordenamiento de las áreas fronterizas, a partir de dos categorías espaciales: las unidades especiales de desarrollo fronterizo y las zonas de integración fronteriza.
1997. La Ley 388	establece el marco conceptual e instrumental para formular y ejecutar planes municipales y distritales de ordenamiento territorial.
1998.	Se producen varios decretos reglamentarios de la Ley 388 de 1997, entre los que se destacan el 879 que precisa los alcances y procedimientos del OT, el 1420 sobre avalúos, el 1504 sobre espacio público, el 1507 sobre planes parciales y el 1599 sobre

	plusvalía.
1999.	El Decreto 797 (mayo 6) crea una "Comisión Intersectorial" para la redacción del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, adscrita al Ministerio del Interior.
Fuente : (Massiris Cabeza, 2004)	

Para contextualizar el pretendido compendio, se torna de vital importancia traer a colación la normatividad vigente, con el fin de que el paralelo entre esta y la realidad pueda ser vislumbrado con el avance de la investigación. Vale la pena partir de señalar qué es la licencia, remitiéndonos al Decreto 564 del año 2006, dicho decreto en su Artículo 1, norma la licencia como:

La autorización previa, expedida por el curador urbano o la autoridad Distrital o Municipal para adelantar obras de urbanización , parcelación loteo subdivisión de predios; construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación demolición de edificaciones y para la intervención y ocupación del espacio público en cumplimiento de las Normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento, o en los instrumentos que lo desarrollen (Presidencia de la República, 2006).

Por este motivo la mención del proindiviso y los actos civiles derivados -como contratos de compraventa de porcentajes de propiedad- son legalmente un acto de celebración de acuerdos comerciales que no tienen prohibición en el territorio nacional. El problema surge en el momento en el que la protocolización de los actos y la construcción de vivienda se entienden como mecanismos forzados para legitimar lo que la ciudadanía ha asumido como derecho por una mala interpretación de una situación normativa y legal que articula muchos componentes. Con el fin de desprender estos componentes, se hace importante resaltar, entre otros aspectos, que la licencia de subdivisión es:

La autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente aplicable a las anteriores clases de suelo. Cuando la subdivisión de predios para urbanizar o parcelar haya sido aprobada mediante la respectiva licencia de urbanización o parcelación, no se requerirá adicionalmente de la licencia de subdivisión. (Decreto 1077, 2015, Artículo 2.2.6.1.1.6)

De acuerdo con la normatividad vigente y mal aplicada, los proindiviso como problemática de ordenamiento territorial en Colombia, comienzan a generar, no solo conflictos de intereses a nivel patrimonial, si no a nivel de formalidad y negocio jurídico. Las tensiones, conflictos y situaciones en las que el proindiviso se encuentra vigente como figura jurídica se conforman como un tema de especial atención, reconociendo, entre otros aspectos, el permanente y progresivo proceso de consolidación urbanística en suelo rural del municipio de Marinilla y el necesario ejercicio de seguimiento, control y registro en el que deberían estar implicadas las instituciones y demás autoridades competentes. Subdividir:

Es segregar un predio matriz en dos o más predios denominados sub-lotes o como quiera que se denomine. Ahora bien, la subdivisión no basta que se efectúe en el predio o terreno, sino que para que tenga efecto legal es necesario su aprobación por la municipalidad del sector, sea por municipalidad provincial o distrital según sea el caso, y su inscripción en el registro de predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (Delgado, 2020, P.59)

Como lo enuncia la norma en esta clase de licenciamientos es de vital importancia analizar lo dispuesto en el ordenamiento territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen sumando de igual manera la normatividad vigente y aplicable a las anteriores clases de suelo, de esta manera para hablar del suelo rural -el cual se torna de vital importancia en la presente investigación- la comprensión de este texto deberá ceñirse también al Decreto 1077 del 2015-, tomando en cuenta que respecto a la subdivisión rural menciona:

Es la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes. Mientras no se adopte el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse por debajo de la extensión mínima de la unidad agrícola familiar – UAF–, salvo los casos previstos en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. En ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan. Las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994, serán autorizadas en la respectiva licencia de subdivisión por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, y los predios resultantes sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. En todo caso la autorización de actuaciones de edificación en los predios resultantes deberá garantizar que se mantenga la naturaleza rural de los terrenos, y no dará lugar a la implantación de actividades urbanas o a la formación de nuevos núcleos de población. (Decreto 1077, 2015, Artículo 2.2.6.1.1.6)

De ahí que la incorporación a la cartografía oficial de tales subdivisiones, como a mal entender lo tiene gran parte de la población del área rural, debido a las tensiones mencionadas con respecto a la seguridad jurídica de los negocios realizados bajo el título de proindiviso no implica autorización alguna para urbanizar, parcelar o construir sobre los lotes resultantes, para cuyo efecto, el interesado, en todos los casos, deberá adelantar el trámite de solicitud de licencia de parcelación, urbanización o construcción ante el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, (Decreto 1077 de 2015). Pues, al momento de dividir un predio ubicado en zona rural, las exigencias con el fin de cumplir con las especificaciones de estas y los acuerdos estipulados en el Plan de Ordenamiento Territorial deberán ser ejecutadas con el fin de no ver menoscaba la integridad del territorio rural, ni la estructura ecológica del Municipio.

Pues la única herramienta existente con el fin de dar un ordenamiento preestablecido a nivel rural actualmente en Colombia es la licencia de parcelación, dado que este se maneja bajo el cumplimiento de la protección del suelo rural, cumpliendo con la normatividad que aplica a este suelo, garantizando la no afectación del medio ambiente y el uso adecuado del mismo.

La licencia de parcelación como herramienta de aplicación y control según el Artículo 2.2.6.1.1.5 del Decreto 1077 del 2015, *“se manifiesta que es la autorización primaria que se le ofrece al beneficiario, para comenzar la construcción en suelo rural y suburbano, siempre y cuando este cumpla con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial y se obtengan los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por autoridades competentes (2015)”*

Tal y como se acaba de apuntar, entre las operaciones que exigen la obtención de licencia se incluyen las de fraccionamiento o parcelación del suelo, puesto que suponen su modificación. Según el ministerio de vivienda, en relación con la necesidad de obtener licencia para parcelar, conviene efectuar una serie de precisiones. Debe tenerse en cuenta, por una parte, que en algunas normas se impone este requisito sólo en relación con las parcelaciones que entran en la categoría de las urbanísticas. (García Arrubal, 2019, p.19)

Como se acaba de citar, para dicha clase de licencia es exigible un fraccionamiento o parcelación del suelo, la densificación en zonas rurales por construcción de viviendas desarrolladas sin licencia en predios en los que se han hecho ventas de porcentajes, y que a la vez estos son protocolizados en notaria, se han convertido en una modalidad de compra-venta, que genera un nivel de organización del territorio no acorde a la normatividad, convirtiéndose este fenómeno en un cuestionamiento a la norma, que debería representar más, las costumbres y movimientos del mercado hacia un orden deseado y no verse alejado de la posibilidad de reconocer y mantener actualizada su información territorial.

b. El marco normativo Municipal: La protección del suelo rural y las tensiones y conflictos relacionados con su ocupación.

La trayectoria normativa de los Acuerdos municipales parte con el Acuerdo 075 del 2000, mediante el cual se adoptó el PBOT, posteriormente tuvo una revisión de

mediano plazo mediante el Acuerdo 024 del 2004, en el año 2007, mediante el Acuerdo 098 se aprobó la revisión de largo plazo y en el 2010 se aprobó el Acuerdo 062 mediante el cual se aprobó el componente rural y se compiló el Acuerdo 098 de 2007 y el Acuerdo 063 de 2010 que incorporó la regulación sobre la llanura de inundación de la quebrada La Marinilla. El PBOT adelantó un proceso de revisión excepcional de norma urbanística que finalmente no llegó a Acuerdo Municipal porque no logró la concertación ambiental ante Cornare (Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negro y Nare) que es la correspondiente autoridad ambiental.

Los planes de ordenamiento deben ser realizados por iniciativa del alcalde municipal y sometidos a evaluación por parte de las autoridades ambientales y la comunidad, y de ahí se deriva el punto neurálgico del conflicto, dichos planes son aprobados y estos en la mayoría de los casos ni son ejecutados por la comunidad, ni mucho menos socializados, nunca son sometidos a la característica esencial, la cual responde a que sean construidos colectivamente y a partir de un proceso de participación social que permita discutir ese orden deseado que se quiere en el territorio.

De ahí que también se procuren mencionar algunas de las principales herramientas normativas con las que se pretende la aplicación y el control en pro del ordenamiento territorial de la municipalidad, ya que esta relación basada en mecanismos de planificación y ordenamiento municipal para la orientación, regulación y el ejercicio de control en la ocupación del suelo rural no es principalmente la más coherente, pues caminando el territorio se encuentran tensiones, conflictos y situaciones derivadas de la presencia de propiedades en proindiviso, que generan una afectación tanto a nivel del patrimonio, los inventarios y diagnóstico municipales, la planificación y, sobre todo, el ordenamiento efectivo del territorio.

Dentro de los objetivos para el desarrollo sobre el suelo rural expuestos en el Acuerdo 062 de 2010 se enuncia la importancia de la zonificación del sector rural de acuerdo a las potencialidades biofísicas, territoriales y económicas y a la vocación de desarrollo buscando el equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales y su protección

lo mismo que el equilibrio distributivo entre los distintos sectores de la economía para establecer los usos y concertar la gestión para la transformación del territorio. Reactivar la economía campesina y recuperar su estatus como actividad potencializadora del desarrollo económico y social del municipio y la región a través del fomento de la producción y la cualificación de los productores, sin dejar de reconocer la tendencia hacia el cambio gradual a una oferta agroturística, ecoturística y de servicios ambientales, en el corto plazo y mediano plazo como una actividad complementaria, pero en largo plazo como la actividad principal del sector rural del municipio de Marinilla.(Acuerdo 062, 2010, Art. 32).

De lo anterior citado, es importante resaltar la visión que el Municipio tiene respecto a una organización agroturística y ecoturística, actividad está sobre el suelo que a largo plazo aspiran ver consolidada como la actividad principal del sector rural, pero dichos procesos, en la actualidad, se ven completamente desvirtuados debido a la alta construcción y densificación del territorio en la ilegalidad, observado esto como:

El punto neurálgico sobre la construcción del orden deseado, que se puede resumir de la siguiente forma: el gobierno territorial dirige la construcción del modelo de organización territorial, pero a partir de escenarios concertados con sus comunidades, de allí que el "orden deseado" remita inmediatamente al tema de la gobernabilidad y de la participación. Esa participación significa discutir temas estratégicos para la ocupación del territorio, áreas de protección, usos, densidades, fortalecimiento de las ventajas competitivas y, más aún, la sociedad debe estar preparada con conocimiento e información suficiente para, junto con las administraciones territoriales, poder tomar decisiones sobre presupuesto, siempre en procura de ese bien común. (Hernández Peña, 2010, P.17)

c. Otros actores institucionales o marcos normativos con efectos en el suelo rural de Marinilla.

En el año 1991 la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Rionegro-Nare (CORNARE) Inició en el Oriente Antioqueño un proceso con el fin de que el ejercicio

de planificación regional que dió con el "PROTOCOLO PARA EL DESARROLLO REGIONAL: el Oriente Antioqueño hacia el siglo XXI", fluyera ese carácter participante, estratégico y prospectivo del plan, cuyo diagnóstico, imagen objetivo y lineamientos estratégicos fueron construidos, de manera concertada, con más de mil líderes, a través de talleres subregionales y encuentros regionales" (Corporación Autónoma Regional Rionegro-Nare, 1991). Dicho compendio es la representación de que los actores ambientales en el ejercicio de planificación y apropiación del suelo rural responden y representan los principios que la Ley 388 de 1997 dando luz y contexto a los procesos de ordenamiento territorial. Según este plan la subregión estaría dividida, a su vez, en 8 unidades espaciales con características territoriales diferentes. Para cada una se establece un plan macro regional de OT, con visión de futuro.(CORNARE,1991)

El acuerdo No. 032 de agosto 8 de 2019 de las cuencas Rio Negro y Nare CORNARE expone que las densidades máximas de vivienda en suelo rural es de tres (03) viviendas por hectárea es decir un área de 3.333 m² , lo que responde a una realidad desacertada pues este pone de inmediato en la ilegalidad a muchos de los predios que se encuentran en zona rural, teniendo en cuenta que son predios que cuentan con sus respectivos servicios públicos, tornando aún más incoherente estas situaciones de ilegalidad.

El aumento de la población en áreas rurales es la explicación de la existencia prolongada y en aumento de nichos demográficos generadores o impulsores de la aparición de pequeña sub-urbanización en esta clase de suelo, evidencia de un problema pues la mayoría de estos asentamientos se encuentran por debajo de la unidad mínima predial para esta clase de zona que es de 3.333 M², como lo determina el P.B.O.T del municipio en vigencia Acuerdo Municipal No 062 de 2010, y el acuerdo 032 de 2019 de la Corporación.

De los actores institucionales sobre las propuestas de organización del suelo, encontramos que estos procesos son propuestos y ejecutados en cabeza de la alcaldía por alcalde municipal y sometidos a evaluación por parte de las autoridades que tiene incidencia como lo es el área ambiental y de planificación y licenciamiento,

pero dentro de la mención de estos actores no puede ser que se olvide la importante característica que tiene el trabajo de construcción colectiva

Para llevar a cabo ese proceso de participación de los grupos sociales se hace referencia directa a la división del territorio y, por tanto, se estima, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 388 (Congreso de la República de Colombia 1997), que Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del Plan de Ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata en un ámbito local o vecinal. Lo pertinente registrá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, en caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas (Hernández Peña, 2010, P.27)

Los planes de ordenamiento territorial generaron una dinámica particular en cuanto a procesos de planificación se refiere con la mencionada Ley 388 (Congreso de la República de Colombia 1997), cuyos decretos reglamentarios, principalmente, el 3600 de 2007, plantean preceptos con relación a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas en este tipo de suelo, buscando así articular y actualizar lo planteado en la Constitución del 91, la Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 128 orgánica de áreas metropolitanas. Además, la Ley 388 plantea un cambio en la estructura tradicional de proyección de desarrollo futuro de los municipios. (Hernández Peña, 2010 p.22)

LA FIGURA DEL PROINDIVISO, PROCEDIMIENTOS PARA SU CONSTITUCIÓN Y RECONOCIMIENTO.

El proindiviso como negocio jurídico en la actualidad ha generado ciertas discordias o incoherencias, ya que muchos de los adquirentes de porcentajes en esta comunidad representada mediante la precitada figura jurídica, entraña no solo en la dificultad de adquirir una porción de terreno, sino la imposibilidad de mantener la integridad urbanística que como ente de control debe ejercer la inspección de control urbanístico.

Liliana López, ex-Secretaria de Planeación de Marinilla en el periodo 2016-2019, expone que:

“El proindiviso es una figura legal que permite que un predio pueda tener varios propietarios en porcentajes iguales o diferentes. A mi modo de ver es una figura que genera conflictos en Colombia porque se ha entendido culturalmente como la posibilidad de hacer el quite a la norma y abre la expectativa de una subdivisión interna de un predio, sin entenderse que es una comunidad, no una copropiedad, derivando esto intervenciones de construcciones ilegales que superan las densidades por hectárea permitidas para la zona rural, ocasionando un proceso de suburbanización informal acelerado, además de las problemáticas ambientales derivadas por el no tratamiento de las aguas residuales, el riesgo de abastecimiento de agua y en muchos casos los problemas de seguridad que en muchas ocasiones ocurren con los procesos de asentamientos informales”. (Entrevista #1, López, 2020)

Estas manifestaciones de venta realizadas y protocolizadas llamadas proindiviso siempre traen diferentes cuestionamientos y problemas, sobre todo si el objeto del mismo es indivisible, que para el caso de la ruralidad, es nuestro tema en concreto, de ahí la precisión necesaria de pasar a distinguir si el bien es divisible o indivisible:

– Bien divisible: se puede poner fin al proindiviso dividiendo el mismo en partes proporcionales a las cuotas de cada titular. Por ejemplo, un proindiviso sobre una finca de 500 hectáreas que sea propiedad de cinco herederos, se puede

dividir en 5 fincas de 100 hectáreas cada una. Esta división puede hacerse mediante consenso entre los herederos o mediante procedimiento judicial si no existe acuerdo entre las partes.

– Bien indivisible: este caso es el que mayor problema presenta, por ejemplo, sobre un piso o una vivienda. Se puede extinguir el proindiviso de manera voluntaria mediante un negocio jurídico formalizado en escritura pública en virtud de la cual uno de los cotitulares se adjudica la totalidad del derecho de propiedad y compensa a las otras partes con dinero. (Gastalver Trujillo, 2020)

La extinción del proindiviso siempre tiene lugar de la misma forma. Si el bien es divisible, mediante su división. Y si es indivisible: si uno de los titulares compra voluntariamente su parte a los demás o si es imposible un acuerdo de ese tipo, el bien objeto de proindiviso se subasta y el dinero obtenido se reparte entre las personas cotitulares del mismo.

El Ordenamiento Territorial y las herramientas de aplicación y control que son ejercidas desde la oficina de Planeación Municipal y las Inspecciones de Policía con el fin de mitigar el control de las ejecuciones constructivas en las zonas rurales, no son una realidad. El Municipio de Marinilla y en general el ordenamiento territorial en el Colombia no se expresa como un instrumento que parece coherente con la realidad, físico, jurídico, económico, social y ambiental, lo único generando con estas herramientas de control son consecuencias de ilegalidad en cuanto al licenciamiento constructivo, ya que de los derechos de participación en comunidad como lo es el proindiviso son materializados por muchos actores como una porción de terreno en la que se construyen casas sin licencia dada la imposibilidad legal en la que se ve la oficina de planeación para otorgar licencia sumando a esto el desconocimiento de la figura de común y proindiviso.

Como se indicó la subdivisión es segregar un predio matriz en dos o más predios denominados sub-lotes o como quiera que se denomine. Ahora bien, la subdivisión no basta que se efectúe en el predio o terreno, sino que para que tenga efecto legal es necesario su aprobación por la municipalidad del sector, sea por municipalidad provincial o distrital según sea el caso, y su inscripción

en el registro de predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) (Delgado Carrion, 2019, p.58)

De ahí la problemática en cuanto a la seguridad del negocio jurídico que se genera con la compraventa de inmuebles a título de común y proindiviso, pues las pretensiones de el adquirente como pueden ser las de construir, en la mayoría de los casos no cumplen con los usos de suelo establecidos por el ordenamiento territorial ni con la extensión, ya que como tal lo que se adquirió por medio de la mencionada figura jurídica es un porcentaje en la comunidad de propietarios sobre el bien inmueble, acrecentando así el problema de ilegalidad ya mencionado en el apartado anterior por que la ley imperativa sobre licenciamiento y orden urbanístico es quebrantado al no tener opción alguna en materializar el bien inmueble. Dentro de estas tensiones existentes se encuentran las costumbres y tradiciones que a nivel rural se ostentan en cuanto a la propiedad y posesión de bienes la cual no es coherente respecto a los mecanismos de ordenamiento territorial. El derecho natural de los tenedores de tierra a heredar a su progenie la propiedad, por medio de procesos jurídicos de sucesión donde se reparten generalmente en partes iguales (porcentajes) la nuda propiedad de la mencionada extensión de tierra, representadas en cada una de las hijuelas de cada heredero en la mayoría de los casos los porcentajes en la comunidad no cumplen con el área mínima definida en cada sector como unidad agrícola familiar y en el peor de los casos tampoco cumple con la unidad mínima predial definida para la zona de estudio en este caso el sector rural, imposibilitando la subdivisión y la inscripción y solemnidad de estas acciones.

Las tensiones y conflictos presentados se dan especialmente porque las partes no tienen un dominio completo sobre el bien, adquiriendo más bien estos un porcentaje de una comunidad, representada en varios propietarios por lo que no hay una materialización del predio. Esta situación genera varios traumatismos en el desarrollo de este derecho incompleto, toda vez que se pueden presentar problemas como el no conocimiento de los linderos, perturbaciones a la posesión y problemas de convivencia. El estatuto de notariado y registro indica que estos trámites de transferencias enajenaciones de derechos en común y proindiviso deben solemnizar a través de escritura pública, actos que deben ser ejecutados en los despachos notariales.

FACTORES ASOCIADOS A LA PROLIFERACIÓN DE LA OCUPACIÓN ILEGAL ASOCIADA A LA FIGURA JURÍDICA DEL PROINDIVISO EN LA RURALIDAD DE MARINILLA Y SU RELACIÓN CON LOS MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL.

Reflexiones finales

La proliferación de construcción sin licencia ni legalización se ha desarrollado en consecuencia de la necesidad de eliminar gastos y esfuerzos, ya que las tierras han adoptado esta forma sobrepasando las normas legales de construcción, entre estas la construcción de viviendas en suelos que no cuentan con la extensión para pretender ser parcelables, generando ilegalidades en cuanto a los retiros que deben ser respetados por norma, por ejemplo: a vías y otras viviendas, produciendo un impacto muchas veces irreparable, incumpliendo los parámetros que rigen el plan de ordenamiento a nivel Nacional como Municipal.

El aumento de la población en áreas rurales, los nichos demográficos generadores o impulsores de la aparición de pequeñas parcelas en áreas rurales, que están por debajo de la unidad mínima predial para esta clase de zona según lo determine el P.B.O.T del municipio en vigencia ha tenido como principal observancia la extensión por predio o permiso de venta dentro del suelo rural.

El ordenamiento territorial es una herramienta muy interesante e incluso potente siempre y cuando se proponga de manera pertinente para la realidad municipal, y para el caso específico de Marinilla, que en términos generales ha realizado un trabajo juicioso de planificar el territorio, podría decirse que cuenta con qué sacar provecho y potencial para el municipio, pero, la no comprensión de la propuesta de ordenamiento, el no desarrollo de instrumentos de planificación complementaria que aterricen la norma en las dinámicas de corto plazo, la inaplicación de la norma y por otro lado los intereses económicos, sumados a las realidades sociales de inequidad, hacen que cualquier instrumentos de planificación del corto, mediano y largo plazo, sea ineficiente para lograr potenciar cualquier territorio. Las normas son importantes, pero quien esté detrás de la aplicación de estas también, si existe una adecuada

armonía en esto, siempre se encontrarán desequilibrios.” (Entrevista #1, López, 2020)

Uno de los trabajos necesarios por realizar es tratar de controlar la situación de ilegalidad sobre el suelo que existe en toda Colombia, pues solo se cuenta con el control urbanístico, ejercido a través de las inspecciones, dicha labor se ha quedado corta como respuesta a múltiples fenómenos que imposibilitan un control total respecto al ordenamiento territorial:

La única regulación que existe para controlar esto es el Control Urbanístico Policivo, con acciones que realmente enseñen a las personas que ser ilegales implica un costo grande. Es importante mencionar que las condiciones socioeconómicas de la población, y más aún la rural, donde las desigualdades son tan grandes y las posibilidades de acceder a una vivienda son tan pocas, la figura del proindiviso aparece como una posibilidad, si bien, ilegal, de acceder al sueño de tener una vivienda, ello implica que no solamente se deban ejercer acciones de control y pedagogía, sino también estrategias que permitan que se reduzcan las desigualdades sociales y aumenten las posibilidades para que la población pueda acceder a una vivienda o a adquirir un lote que realmente cumpla con las condiciones legales. (Entrevista #2, López, 2020)

Es de anotar que la mayoría de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística llevados a cabo en la zona rural y principalmente sobre bienes inmuebles de propietarios en común y proindiviso, se debe a la falta de información y conocimiento que los partes actores en estos procesos constructivos tienen, pues al pretender ver materializada su porción de terreno, se menoscaba la integridad urbanística. Menciona la ex Directora de Planeación Municipal que *“La única herramienta posible que posibilite acciones concretas para evitar los efectos negativos del mal uso de la figura del proindiviso es el control urbanístico y la educación a los propietarios, siendo este último el más importante, teniendo en cuenta que el Estado no cuenta con la capacidad para controlar las intervenciones ilegales.”* (Entrevista #1, López, 2020)

De acuerdo con lo desarrollado en el presente artículo, existen diferentes elementos relacionados con el progresivo esparcimiento de la acción ilegal en el suelo rural, uno

de los principales es aquel que expone una norma existente que no ha resuelto ni representa de la mejor manera posible lo que efectivamente devela la realidad; dando con esto pie a que tanto propietarios, actores intermediarios, instituciones y entes de control no encuentren en el medio las herramientas necesarias para realizar una acción integral de control y/o sanción o de pedagogía, acompañamiento e incentivo en el proceso de planificación. Existen, entre muchos otros, caminos para la gestión territorial que han sido aplicados en municipios de características similares, envueltos en problemáticas de este tipo -incluso municipios vecinos como Rionegro, San Vicente, Guarne-. Algunos de ellos pueden partir, por ejemplo, de la legalización como una herramienta que pretende atender la situación de raíz; el control urbanístico, que implica la disposición de diferentes recursos y personal para que estos puedan desplegarse y generar el alcance y los impactos necesarios para la generación de un inventario, establecer rutas y registros que hagan más coherente la tributación efectiva y demás aportes que deban darse. Del mismo modo es fundamental para la conservación de la integridad urbanística, la planificación y el ordenamiento el reconocimiento de la demanda ambiental y las reservas y recursos ambientales la demanda de servicios públicos y demás, dando claridad a la información con la que efectivamente cuenta el municipio

Respecto a la legalización:

“Es viable la implementación de esta figura siempre y cuando se realice un buen análisis de oferta hídrica y de la capacidad para la construcción de redes de alcantarillado o sistemas sépticos colectivos, es decir, siempre y cuando se revise la capacidad de soporte del territorio. Muy probablemente el ordenamiento territorial de muchos municipios se seguirá ocupando de manera recurrente en realizar revisiones de su Plan de Ordenamiento para legalizar hechos cumplidos por la ocupación ilegal, porque no solamente es un asunto de brechas sociales, de especulación del suelo, sino también cultural.”
(Entrevista #1, López, 2020)

De acuerdo a los múltiples factores de proliferación encontrados y de las costumbres sobre el acceso a la tierra y la construcción ilegal, se resalta dentro de las conclusiones que el ideal de la organización del suelo, desde estadísticas e

imaginarios, sin el control real o el ejercicio de socialización y la construcción comunitaria de la organización territorial y la verdadera representación de las necesidades de las personas en la normatividad, el territorio continuará en una constante ilegalidad, pues las acciones que son vistas en la ruralidad, desde hace varias décadas en las diferentes veredas del Municipio son de desconocimiento del actual ordenamiento territorial, acrecentando los perjuicios de propietarios principalmente por los casos de proindivisos por herencias o repartición y venta de estos derechos sin realizar sucesión o subdivisión alguna, menciona la Notaria Única Municipal de Marinilla: Marisol López que:

La renovación de los planes de ordenamiento territorial tienen que ir apuntando a resolver las problemáticas de migraciones, y el interés que viene presentado por las personas de la ciudad de adquirir predios en esta zonas rurales, generando una demanda pero también una mayor dificultad en la concentración de los minifundios, entonces estos planes de ordenamiento deben apuntar a solucionar estas problemáticas y a tomar medidas desde las administraciones, desde el congreso desde las asambleas y concejos, para que sean las normas que apunten a solucionar y representar estas nuevas realidades. (Entrevista #2, 2020)

Menciona Liliana Patricia Lopez, ex directora de la Oficina de Planeación Municipal que, agrega:

En este momento el Plan de Ordenamiento de Marinilla requiere de la revisión ordinaria de largo plazo, eso posibilita que se realice una reflexión frente a las necesidades actuales del territorio y la orientación a un modelo de ocupación claro, teniendo en cuenta que el plan vigente no cuenta con uno específicamente definido, por otro lado, la autoridad ambiental desarrollo un Acuerdo que reglamenta las densidades en los suelos de desarrollo restringido a partir de un estudio que realizó en los municipios de su jurisdicción, donde encontró que los municipios más suburbanizados son Guarne, Rionegro y Marinilla; dicho Acuerdo posibilita que se parta de un análisis de la ocupación actual y las posibilidades de generar una norma ante los hechos cumplidos en el territorio, esto posibilitará seguramente la legalización de muchos asentamientos informales”. (López, 2020)

En marinilla y su P.B.O.T se encuentra como principio general del uso del suelo en el área rural y suburbana:

Promover el desarrollo rural de Marinilla y procurar la existencia y el perfeccionamiento de la cultura agraria y la economía campesina en el sector rural de acuerdo a sus potencialidades, propiciando el desarrollo integral de la actividad agropecuaria productora de alimentos, la recuperación de la biodiversidad y el paisaje rural, acorde con un manejo sostenible de los recursos naturales y las especificidades ecosistémicas y sociales del Municipio, con el fin de posibilitar la seguridad alimentaria local y regional. Propiciar el campo como atractivo turístico y prestador de servicios ambientales que representen ingresos potenciales o futuros para las comunidades que lo habitan. (Acuerdo No. 062 de 2010)

Existe un desfase muy grande que es evidentes en la realidad social, los usos del suelo y la proliferación de minifundios, hechos totalmente incoherentes respecto a la realidad que la norma expresa en relación con el ordenamiento territorial y el licenciamiento urbanístico. Lo anterior -como ya se ha profundizado en el presente texto- dadas las costumbres y situaciones cambiantes en la sociedad, por lo que se deben implementar estrategias como socializar bien con los adquirientes las implicaciones jurídicas, económicas y demás dificultades que puede generar el común y proindiviso, o también exponer las prohibiciones que la norma trae para llevar a cabo alguna materialización en el bien, los mecanismos de conciliación, la participación ciudadana en la planificación territorial... todas estas son acciones que pueden acompañar una gestión integral del territorio, orientada a la resolución de todos los conflictos y tensiones acerca de los que trata el presente artículo de investigación.

Un nuevo PBOT debe iniciar por responder a muchas dinámicas que son cambiantes en la ocupación del suelo, puesto que los temas económicos y los intereses de los adquirentes implican una mayor demanda y dificultad, además el crecimiento de los minifundios como también la presión -tanto social como política- de los actores privados como constructores e inmobiliarias, juegan y aportan de manera negativa en la proliferación de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Esto debido a que el rol incoherente y la ausencia de una ética mínima en la cultura, principalmente del País, el servicio social y el interés se manifiestan a

diario a través de negocios jurídicos, que en la mayoría de los casos aportan al crecimiento de la ilegalidad, pues el beneficio económico termina siempre por expresarse para el privado, y se busca acortar todo lo relacionado con la corresponsabilidad y la convivencia.

La principal estrategia de contención de las tensiones es el trabajo articulado en todas las instancias, es decir, la comunicación permanente con las comunidades, que permita la apropiación de una cultura ciudadana que promueva la responsabilidad ciudadana, el ejercicio de control policivo efectivo, el control de la especulación inmobiliaria que evite que se reduzcan las posibilidades de la población acceder a una propiedad por sus altos costos y la generación de políticas de desarrollo económico enfocado en la reducción de brechas de desigualdad.

Se asume que las políticas de ordenamiento de un territorio contemplan y contienen soluciones a situaciones que pueden ir de manera opuesta al crecimiento coherente de los municipios, pero constantemente el fenómeno de las ventas y las construcciones ilegales responden también a condiciones de vida vulnerables, los asentamientos rurales, se ven desbordados en la mayoría de casos, por familias o personas que no cuentan con un trabajo estable, sus condiciones además de la ignorancia del ordenamiento del territorio y la vigencia de normas que pretenden evitar los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, es de por sí la costumbre que se evidencia

De esta situación hay que reflexionar que al día de hoy los asentamientos rurales no terminan por ser los más coherentes con la producción agrícola, más bien estos se están transformando en áreas sub-urbanizadas producto de las condiciones socioeconómicas y culturales de los pobladores de estas zonas que históricamente han sido cambiantes -como se lee en la sección inicial de este documento-, el patrimonio y la producción agrícola no ha sido la más rentable, generando que las comunidades cambien su manera de obtener condiciones de vida estables y dignas.

CONCLUSIONES

Luego del haber desarrollado el proceso investigativo, y de haber reconocido la problemática existente en el municipio de Marinilla en relación con la ocupación rural ilegal y la figura del común y proindiviso, queda claro que prontamente deben existir canales para dar una solución de plano tanto a propietarios, como a autoridades, población y a la misma capacidad de carga del mismo Municipio, en términos de bienes comunes, recursos naturales. El problema no termina por ser si se construye y luego se legaliza una vivienda, o un edificio, o algún otro tipo de inmueble, de esa manera sería sencillo darle solución a la situación. En general existen varios problemas que quedaron planteados, entre ellos cabe mencionar en primer lugar la pérdida de la vocación histórica y la vocación económica de la tierra, también la presión sobre los recursos naturales, principalmente por acceso a servicios públicos, o por la mínima inexistencia de conexiones de agua o de formas para depositar las aguas negras y servidas; también por la pérdida de control de las autoridades y la falta de inventarios y formas de tener un reconocimiento de la magnitud del problema, así como de su capacidad para efectivamente orientar un plan de ordenamiento territorial que lleve a buen puerto los objetivos planteados, siendo solo algunos de los asuntos que cabe mencionar.

Entonces, en relación con los mecanismos de planificación y ordenamiento territorial en el municipio de Marinilla y la problemática específica planteada en el presente artículo se debe decir que no garantizan a plenitud la resolución de los conflictos existentes, por lo que en general las prácticas institucionales, las instancias y las normas requieren una actualización que tome en cuenta algunos aspectos que se mencionan a manera de cierre producto de la reflexión y también de acuerdo con las propuestas y nociones planteadas por los entrevistados:

- En primer lugar, para garantizar la existencia de una norma que abarque a cabalidad la problemática existente, se requiere la existencia de unos inventarios que correspondan con la realidad, para lograr esto las administraciones públicas vienen a ser determinantes, principalmente por el tremendo juego político y lastimosamente *politiquero* que implica la delimitación normativa del ordenamiento territorial. Se debe contar con un administrador

ético, en capacidad de garantizar la selección de un equipo profesional, académico y con experiencia, que pueda delimitar la inmensa cantidad de aspectos que vienen a estar en juego. además de lo anterior se debe contar con una población que participe y vigile, que esté dispuesta y consciente de lo trascendental que terminan por ser los ejercicios de planificación territorial, porque es de reconocer que nuestro País no es reconocido por su pulcritud política, más bien resalta por índices de corrupción.

- Si dentro de los planes del municipio está la conservación de una gran porción de su territorio para el desarrollo agrario, se deben establecer claramente las medidas y el plan que se seguirá para hacerlo realidad. Lastimosamente a la población comprometida con esto le han faltado garantías que no solo brinda el Estado sino la economía en general, en una economía sumida en la competencia con tanta desigualdad se vuelve imposible prevalecer siendo un pequeño productor. Actualmente existen canales como la tecnificación del campo, pero el presupuesto de los productores termina por ser también una limitante por lo que los primeros pobladores de estos han terminado por vender a quienes estén en la capacidad económica de asumir los retos o muchas veces de cargar con una porción de tierra improductiva para posteriormente venderla en parcelas o para construcciones cuando la norma le favorezca.
- Además de la generación de unos diagnósticos que tengan gran nivel de detalle, y una norma que técnica, jurídica, sociopolítica y socioeconómicamente esté bien establecida, se debe contar con administradores, instancias y ante todo personas éticas en la capacidad de orientar la materialización y el buen desarrollo de los objetivos planteados en el ordenamiento territorial, que termina por ser el bien general de la población. Las autoridades tienen que ponerse de acuerdo para hacer un seguimiento juicioso del avance de la ocupación rural, por lo que las constantes visitas y por supuesto la pedagogía con la comunidad serán determinantes. También la pedagogía con los gremios de constructores e inmobiliarias, propietarios y demás acerca de las implicaciones que tiene el ordenamiento vigente y potenciales inseguridades jurídicas será un factor que facilitará el buen desarrollo de la urbanización y la ocupación rural.

REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS.

- Carvajal Sanchez, Nohora Inés (2011) *Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia.
- Delgado Carrion, Jose Fernando (2017) *Las limitaciones del saneamiento registral en la compra venta en porcentajes ideales de predios sin habilitación urbana ni subdivisión en el distrito de santa ana la convención*, Cusco, Perú, Universidad Andina del Cusco.
- Florez Gil, David Javier (2016) *Ordenamiento territorial en Colombia: violencias, guerra y resistencias*. Bogotá, Colombia, Bitacora Urbano Territorial, Universidad Nacional de Colombia.
- Garcia Arrubla, Norbey (2019) *Impacto de la proliferación de construcción de viviendas rurales de propietarios en comunidad por venta de porcentajes legalizados en notaria, en restrepo meta*, Bogota, Colombia, Fundacion Universidad de América.
- Gutiérrez Ossa, J. y Urrego Estrada, G. (2012). *Los sistemas de información geográfica y los planes de ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva Geográfica*, 1(16), 247-266. <https://doi.org/10.19053/01233769.1758>
- Gastalver Trujillo, Miguel, (2020). *Que es un proindiviso, ¿Como se le pone fin?*, <https://www.gastalverabogados.com/abogado-especialista-vivienda/consultas-resueltas-proindiviso/35-que-significa-como-se-extingue-proindiviso>
- Hernandez Peña, Yolanda Teresa, (2010) *El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?* Bogotá, Colombia, Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Maldonado Copello, Alberto (2011) *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política*. Bogotá, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia - FESCOL-

Massiris Cabeza, Ángel (2004) *Ordenamiento Territorial : experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia*, Bogotá, Colombia, Biblioteca Luis Ángel Arango.

Ortega Ortiz, Ruth Narsisa,(2018) *El fraccionamiento municipal de predios rurales: un caso que impide la suscripción de escritura pública*, Guayaquil, Ecuador, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Luis Mauricio Cuervo G (2000) *Ordenamiento Territorial en Colombia: bases para la discusión*. Bogotá, Colombia, Revista Foro

Constitución Política de Colombia (1991) Artículo [Título II]. Diario Oficial, Bogotá, 1991, 2da Ed. Legis.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (21,junio,2016), Decreto 1197 “*por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los requisitos de solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y prórrogas*”. Bogotá D.C. Diario oficial

Presidencia de la República (2007). Decreto 3600 de 2007. *Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a los determinantes del suelo rural y desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones*. Bogotá: República de Colombia.

Corporación Autónoma Regional de las Cuencas y los Ríos CORNARE (2019). *Por medio del cual se establecen las densidades máximas permitidas para viviendas ubicadas en áreas suburbanas, cerros, montañas, parcelaciones*

para vivienda campestre y centros poblados rurales en suelo rural. (Acuerdo No. 032)

Presidencia 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 otras disposiciones. (Decreto 3600 de 2007)*

Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997) *Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. (Ley 388 de 1997)*

Congreso de la República de Colombia. (22 de diciembre de 1993) *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. (Ley 99 de 1993)*

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. (26 de mayo de 2015) *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” (Decreto 1077 de 2015)*

Departamento de Antioquia Municipio de Marinilla Secretaría del Concejo Municipal (2010) *Por medio del cual se reforman y compilan los acuerdos Nro. 75 del 2000, Nro. 24 del 2004 y 98 de 2007 Componente Rural (Acuerdo 062 de 2010)*

ANEXOS

INSTRUMENTO 1. ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

El derrotero temático o las preguntas clave tendrán el siguiente orden:

- 1) Explique en sus propias palabras, ¿qué es el proindiviso, y por qué este implica permanentemente tensiones y conflictos en la ocupación del territorio? (énfasis en el territorio rural)
- 2) Exponga la relación que tiene el proindiviso con la labor específica que realiza el entrevistado (Ejemplo: la relación que tiene el proindiviso con las actividades notariales)
- 3) Partiendo de la norma vigente, tomando en cuenta el lapso de 20 años en los que ha regido el Acuerdo 062 de 2010 (última modificación excepcional al PBOT de Marinilla que viene desde el año 2000) ¿qué herramientas se brindan institucionalmente para gestionar y ordenar el territorio atenuando los efectos derivados de este fenómeno tan común? ¿Qué acciones de carácter estructural e histórico, sean de orden nacional, regional o municipal, se han buscado ejecutar para atender las tensiones derivadas de la ocupación irregular del territorio en relación con el proindiviso?
- 4) ¿Tomando en cuenta el alcance de la labor institucional y administrativa, explique por qué es o no es la norma coherente con la realidad y las condiciones existentes, y si esta se encuentra en la capacidad de orientar los esfuerzos hacia el máximo aprovechamiento del potencial de desarrollo de este municipio?
- 5) Cuáles considera usted deberían ser las estrategias y herramientas institucionales que se deberían implementar si la intención es reconocer el entorno real existente y hacer un debido seguimiento para la administración y orientación del desarrollo de este municipio y la resolución de gran parte de las tensiones y conflictos relacionados con figuras jurídicas como el proindiviso.
 - Qué consideraciones tiene de acuerdo con una posible renovación del actual Plan de Ordenamiento Territorial de Marinilla pudiendo modificar estructuralmente los fundamentos normativos, las bases diagnósticas y la categorización del suelo. Lo anterior en relación específica con el

proindiviso y su implicación en el éxito o no de un PBOT a 10 años o 12 años.

- 6) Cuál considera que es el rol que han desempeñado los actores privados relacionados con la construcción en el progresivo crecimiento y la pérdida de control que han tenido las instituciones en relación con el fenómeno de ocupación irregular en proindivisos, tanto en el desarrollo sin coordinación institucional de obras y unidades de vivienda en suelo rural, como en el desarrollo de proyectos urbanísticos de mayor impacto en suelo de expansión, corredores suburbanos y suelo urbano.
- 7) Qué opinión le merece la figura de la legalización mediante el cambio estructural que implica una renovación del Plan de Ordenamiento Territorial integrando gran parte de las áreas de conflicto derivadas de la ocupación irregular de suelos principalmente bajo la figura del proindiviso, buscando atenuar la serie de conflictos y tensiones sobre las que hace mención esta investigación.

ENTREVISTA 1: Liliana Patricia López Giraldo: Ex Secretaria de Planeación de Marinilla 2016-2019

ENTREVISTA 2: Marisol López:Notaria Única Municipal de Marinilla

ENTREVISTA 3: Óscar Jaramillo: Técnico de Secretaría de Agricultura y Ex Secretario de Agricultura de Marinilla

ENTREVISTA 4:José Luis Duque Pineda: Ex-alcalde de Marinilla y Ex Secretario de Planeación experto en planificación territorial, derecho urbanístico.

INSTRUMENTO 2. FICHAS DE LECTURA

ANEXO 2: Ficha de lectura 1.

Número	001
Tipo de Documento	Artículo: IMPACTO DE LA PROLIFERACIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS RURALES DE PROPIETARIOS EN COMUNIDAD POR VENTA DE PORCENTAJES LEGALIZADOS EN NOTARIA, EN RESTREPO META
Palabras Clave	Licencia urbanística, parcelación, ordenamiento territorial, construcción en zona rural, subdivisión predial..
Referencia Bibliográfica	UILVER NORBEY GARCÍA ARRUBLA
ISBN	FUNDACION UNIVERSIDAD DE AMÉRICA FACULTAD DE EDUCACIÓN PERMANENTE Y AVANZADA ESPECIALIZACIÓN EN PLANEACIÓN TERRITORIAL BOGOTÁ D.C..
Elaborado por	Simón Robledo, Mauricio Ramírez
Fecha	Septiembre 8 del 2020
Proyecto	Subdivisión de predios rurales
Calificación	-----
Comentarios	Esta investigación resulta siendo importante, ya que permite determinar con precisión como se presentan diversos intereses generales y particulares en la construcción de vivienda rural en el municipio del Restrepo en el Meta, y como esto se refleja en el territorio y su estructura ecológica, siendo importante establecer los elementos en los que se permita formular posibles soluciones y sobre todo directos responsables sobre los que recaería el deber de resolver las situaciones que se derivan en el municipio.. (p.11)

El esquema de Ordenamiento Territorial² EOT, del municipio de Restrepo se expresa como un instrumento en donde se establece la planificación, físico, jurídico, económico, social y ambiental generando consecuencias de ilegalidad en lo que tiene que ver con las construcciones en sí. En estas porciones de terreno se construyen casas sin licencia y dada la imposibilidad legal en la que se ve la oficina de planeación, ya que no es posible otorgar licencia si no existe un título independiente de cada propiedad registrado ante catastro, asunto que no es posible realizar a partir de la adquisición por este tipo de venta. (p.13)

Lo anterior se desprende de una situación mucho más común en nuestro territorio nacional y es el derecho natural de los tenedores de tierra a heredar a su progenie la propiedad, permitiendo adelantar procesos jurídicos de sucesión donde se reparten generalmente en partes iguales (porcentajes) la nuda propiedad de la mencionada extensión de tierra, sin embargo ocurre en ocasiones que las hijuelas de cada heredero no cumple con el área mínima definida en cada sector, como unidad agrícola familiar y en el peor de los casos la unidad mínima predial definida para la zona de estudio en este caso el sector rural (p.13)

Asumimos que las políticas de ordenamiento de un territorio contemplan y contienen soluciones a situaciones que pueden ir de manera opuesta al crecimiento coherente de los municipios, dada la naturaleza del problema se establecerá el marco jurídico y el marco normativo vigente en el municipio en el que se desenvuelve dicha situación,

	<p>manteniendo un claro enfoque de la posible solución, hacia el impacto producido en el territorio (p.14)</p> <p>La densificación en zonas rurales y suburbanas por construcción de viviendas desarrolladas sin licencia en predios en los que se han hecho ventas de porcentajes de terrenos, los cuales han sido protocolizados en notaria, se han convertido en una modalidad de compra-venta, y son el origen de la temática dada la importancia que cobra el fenómeno por el impacto que está generando a nivel de organización del territorio(p.17)</p> <p>Se espera realizar una investigación cualitativa de las políticas de ordenamiento territorial, el propósito consiste en encontrar espacios de confluencia, de intersección entre lo jurídico, lo normativo y su influencia en la forma de ocupación y que además se encuentre sujeto a las directrices de desarrollo del municipio valorando la especificidad del problema.(p.17)</p> <p>Tal y como se acaba de apuntar, entre las operaciones que exigen la obtención de licencia se incluyen las de fraccionamiento o parcelación del suelo, puesto que suponen su modificación. Según el ministerio de vivienda. En relación con la necesidad de obtener licencia para parcelar, conviene efectuar una serie de precisiones. Debe tenerse en cuenta, por una parte, que en algunas normas se impone este requisito sólo en relación con las parcelaciones que entran en la categoría de las urbanísticas.(p.19)</p> <p>La ejecución de actos civiles, como contratos de compraventa de porcentajes de propiedad son legalmente</p>
--	---

un acto de celebración de acuerdos comerciales que no tienen prohibición en el territorio nacional, el problema surge en el momento en el que la protocolización de los actos y la construcción de vivienda se entienden como mecanismos forzados para legitimar lo que la ciudadanía a asumido como derecho por una mala interpretación de una situación que articula muchos componentes. Generar una incorporación en el protocolo nacional, en el decreto 2148 de 1983 en su artículo 34 cita lo siguiente:

“en la diligencia de reconocimiento de un documento privado el notario dejará constancia de la manifestación del interesado, suscrita por éste, de que el contenido de aquél es cierto, para tal efecto podrá utilizar un sello en donde se exprese de manera inequívoca esta declaración, si el documento contiene varias hojas, sellará y rubricará cada una de ellas, esta diligencia será firmada por el notario en último lugar, en igual forma se procederá para el reconocimiento de la firma”

Si bien esto implica una veracidad en el acuerdo no genera la posibilidad de adquirir la independencia de título de la compra, por esta razón se genera el conflicto dado que la oficina de registro no aceptara como división catastral el acto antes mencionado. Lo anterior más otros aspectos se convierten en el marco de referencia e inicio de la exploración de un camino que pueda unificar una solución para las partes que interactúan en esta dinámica. (p.20)

En el "Artículo 2.2.6.1.1.5 Licencia de parcelación, se manifiesta que esta es la autorización primaria que se le ofrece al beneficiario, para comenzar la construcción en suelo rural y suburbano, siempre y cuando este cumpla con las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial

y se obtengan los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por autoridades competentes (p.22)

Aumento de la población en áreas rurales. Los nichos demográficos generadores o impulsores de la aparición de pequeñas parcelas en áreas rurales- 24 suburbanas; que están por debajo de la unidad mínima predial para esta clase de zona a saber 2.200 M2 como lo determina el E.O.T del municipio en vigencia el cual fue aprobado mediante acuerdo No 081 de junio 20 de 2000, revisado y ajustado mediante acuerdo No 009 de 2006 y en su Art 152 numeral 7 el cual decreta “El área mínima de extensión por predio o permiso de venta dentro del suelo suburbano es de 2.200 Mt 2” (p.24)

La importancia de la optimización de las tierras consiste en asignar a cada suelo el uso más apropiado sin afectar el medio ambiente, mediante la propuesta de una distribución que permita el desarrollo económico, social sin afectar la capacidad biofísica del municipio.(p.24)

Al momento de dividir un predio ubicado en zona rural, deberán cumplir con las especificaciones de licencias y los acuerdos estipulados en el Plan de Ordenamiento Territorial. En el momento que esta sea 37 aprobada podrá realizarse la construcción sin afectar el territorio rural, ni la estructura ecológica del municipio. Siendo la modalidad de parcelación rural la más acertada ya que esta se maneja bajo el cumplimiento de la protección del suelo rural y cumpliendo con la normatividad que aplica al suelo rural, garantizando la no afectación del medio ambiente y el uso adecuado del suelo (p.37)

	<p>La vivienda se convierte en el componente más extenso que hace parte de la estructura urbana, ya que esta lo que pretende mejorar la calidad de vida, el sector urbano de los municipios hace que la posibilidad de adquirir una licencia para la construcción sea de difícil acceso, es por esto que debido a la productividad que genera la zona no urbana las personas decidan comprar de manera colectiva y no legalizada. (p.41)</p> <p>La contradicción de aspectos que se consideran completamente legales en ámbitos que no contemplan efectos directos en el municipio, es por lo que cobra validez esta investigación, el propósito consiste en encontrar espacios de confluencia, de intersección entre lo jurídico, lo normativo y su influencia en la forma de ocupación y que además se encuentre sujeto a las directrices de desarrollo del municipio valorando la especificidad del problema, sirviendo como base también para la realización de otras investigaciones en las que se profundice en el catastro multifinalitario para vincular los procesos notariales con las definiciones de ocupación del plan de ordenamiento (P.41)</p> <p>La aparición desmedida de propietarios en comunidad de pequeñas porciones de tierra en áreas rurales y suburbanas del municipio de Restrepo Meta, por subdivisión de los comuneros pero legalmente como cuotas-parte determinadas en porcentaje, conlleva a una densificación de las zonas rurales, cambiando el uso del suelo, sometiendo a riesgos ambientales por la falta de servicios de saneamiento básico así como por falta de recursos hídricos en sectores que claramente no cuentan</p>
--	--

	<p>con servicios de acueducto municipal por tratarse de áreas rurales(p.41)</p> <p>La proliferación de construcción sin licencia, ni legalización se ha desarrollado en consecuencia de la necesidad de eliminar gastos y esfuerzos, en donde los 41 propietarios de tierras han adoptado esta forma sobrepasando las normas legales de construcción generando un impacto, tanto en el uso del suelo, como en el plan ordenamiento territorial, incumpliendo los parámetros que rigen el plan de ordenamiento a nivel nacional como municipal.(p.41)</p>
--	--

Ficha de lectura 2.

Número	002
Tipo de Documento	Artículo: LAS LIMITACIONES DEL SANEAMIENTO REGISTRAL EN LA COMPRA VENTA EN PORCENTAJES IDEALES DE PREDIOS SIN HABILITACIÓN URBANA NI SUBDIVISIÓN EN EL DISTRITO DE SANTA ANA LA CONVENCION
Palabras Clave	Licencia urbanística, parcelación, ordenamiento territorial, construcción en zona rural, subdivisión predial.

Referencia Bibliográfica	Br. JORGE FERNANDO DELGADO CARRION
ISBN	UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO
Elaborado por	Simón Robledo, Mauricio Ramírez
Fecha	Septiembre 22 del 2020
Proyecto	Subdivisión de predios rurales
Calificación	-----
Comentarios	<p>De la definición reseñada podría colegirse que el término “subdivisión” solo resulta aplicable a la partición de terrenos, es decir, de suelo no edificado (GONZALES BARRON, Ghunter. “Estudio Crítico de la Legislación Inmobiliaria sobre Predios Urbanos”. 1era. Edición. Ediciones Legales. Pág. 289), mientras que la independización sería aplicable a las unidades inmobiliarias sobre las que se levanten edificaciones. Sin embargo, en la práctica registral, la independización procede respecto de la desmembración de un lote de un terreno matriz habilitado, se levante o no una fábrica sobre el lote a independizar (p.58)</p> <p>Como se indicó la subdivisión es segregar un predio matriz en dos o más predios denominados sub lotes o como quiera que se denomine. Ahora bien, la subdivisión no basta que se efectuó en el predio o terreno sino que para que tenga efecto legal es necesario su aprobación por la municipalidad del sector, sea por municipalidad provincial o distrital según sea el caso, y su inscripción en el registro de predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Para ello es necesario cumplir ciertos requisitos que se encuentra contemplados en la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones</p>

	<p>Urbanas y de Edificaciones, D.S. N° 008-2013- VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE), el TUPA de la Municipalidad respectiva, Directiva N° 03-SUNARP/SN, aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 189-2014-SUNARP/SN, en esta última se establece los requisitos técnicos que deben contener los planos y memoria descriptiva, y Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios, aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 097-2013-SUNARP-SN (P.59)</p>
--	--

Ficha de lectura 3.

Número	003
Tipo de Documento	Artículo: EL FRACCIONAMIENTO MUNICIPAL DE PREDIOS RURALES: UN CASO QUE IMPIDE LA SUSCRIPCIÓN DE ESCRITURA PÚBLICA
Palabras Clave	Ordenamiento territorial / fraccionamiento territorial / predio rural / escritura pública
Referencia Bibliográfica	Dra. Ruth Narsisa Ortega Ortiz

ISBN	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL SISTEMA DE POSGRADO MAESTRÍA EN DERECHO NOTARIAL Y REGISTRAL
Elaborado por	Simón Robledo, Mauricio Ramírez
Fecha	Septiembre 22 del 2020
Proyecto	Subdivisión de predios rurales
Calificación	-----
Comentarios	<p>Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad” (p.02)</p> <p>En efecto, desde hace varias décadas en las diferentes jurisdicciones territoriales seccionales ecuatorianas se vienen produciendo varios conflictos de ordenamiento territorial que genera conflictos entre municipios, cantones y parroquias en perjuicio de propietarios principalmente rurales, precisamente, cuando existen predios ubicados territorialmente en diferentes provincias o 4 cantones que se hallan sometidos a diferentes tipos de ordenanzas municipales que casi siempre resultan superpuestas y contradictorias, que hacen que el propietario y sus herederos deban lidiar simultáneamente con varios organismos y autoridades, inmersos muchas veces en conflictos irresolubles, motivo suficiente para establecer las reformas pertinentes. (p.04)</p>

respecto de predios ubicados en el área rural, como requisito previo a la escritura que implique transferencia de dominio, situación que si bien resulta lógica tratándose de los predios urbanos porque puede estar en peligro la ejecución de una obra pública de interés social y que esté dentro de un planeamiento urbano, se vuelve ilógica respecto de los predios rurales, no solo porque limita la voluntad del dueño de dividir su propiedad de acuerdo a sus necesidades, sino también porque no se toma en consideración de que los GADS municipales del territorio ecuatoriano, no cuentan con normas legales claras y precisas ni con procedimientos administrativos que permitan en forma oportuna la aprobación de fraccionamientos o divisiones en el área rural. (p.05)

el trabajo de Andaluz (2017) sobre lo que es el derecho de propiedad en zonas rurales producto de herencias, ya que de acuerdo al autor, en Ambato, lugar donde efectúa la investigación, no existe la debida ordenanza municipal para especificar el procedimiento de repartición de predios entre herederos causando a su vez conflictos debido a que se aplica el mismo metraje para el fraccionamiento en la zona rural como la zona urbana (p.08)

Vivanco (2014) en cuyo trabajo investigativo refiere que "la tenencia de la tierra y los índices de fraccionamiento ilegal de la misma nacieron ligados a los procesos de reforma agraria (p.08)

Queda evidenciado entonces, la consecuencia grave que trae la falta de normativa jurídica expresa para proceder en caso de fraccionamiento en zona rural por parte de los GAD'S, generando incertidumbre, inseguridad jurídica y

malestar en los usuarios al no poder realizar sus trámites con la agilidad y celeridad correspondiente, ya que la ley solo hace referencia al proceso en caso de subdivisiones por motivo de urbanizaciones y esto en el área urbana. Una segunda y no menos grave consecuencia de este problema es la imposibilidad de que el Notario pueda cumplir con sus atribuciones y funciones de suscribir la correspondiente escritura pública, por no contar con un certificado o plano de división predial y no existir la normativa correspondiente para proceder en casos de fraccionamiento de terrenos rurales en casos de herencias, donaciones, compraventa por parte de los GAD's municipales (p.11)

las funciones de la Administración Municipal en temas de Planeamiento y Urbanismo. Preparar un plan de desarrollo municipal destinado a prever, dirigir y estimular su desenvolvimiento en los órdenes social, económico, físico y administrativo (a) formular lo planes de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano; (c) elaborar proyectos de urbanización; (d) proceder a la zonificación, estudiar y prever las posibilidades de crecimiento y determinar las zonas de expansión; (e) conceder licencias para parcelaciones y reestructuraciones parcelarias e informar sobre las peticiones que reciba del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, de modo previo a la aprobación de lotizaciones y parcelaciones de tipo agrícola o semiurbano (Arola, 2013) (p.13)

En el año 2010 al emitirse y entrar en vigencia del COOTAD, se recoge y trata de enmendar y corregir una serie de aplicaciones de la norma en materia de

planificación y uso de suelo, incorporándose ya variantes destinadas a mejorar la convivencia del ser humano y la naturaleza, la modernidad en materia de planificación, el respeto a la etnias, y nuevos usos de suelo de acuerdo a su ubicación geográfica(p.14)

Como hemos dicho varias veces, que para el fraccionamiento de los terrenos en zonas rurales, es necesario pedir la autorización correspondiente al GAD Municipal, el plano de división, sin emitir disposiciones para exceptuar los casos de partición de herencias, donaciones o compraventa, la disposición determina que su aplicación sea en forma general, sin considerar al menos casos de herencia, partición, donación o venta sin fines comerciales. (p.14)

Al igual que lo que ocurre con respecto a los predios urbanos, en que son varios los motivos e intereses para su fraccionamiento como, por ejemplo, una compraventa, una donación entre vivos o una partición hereditaria, los beneficiarios de cualquiera de estos negocios jurídicos necesitan tener la certeza absoluta de los derechos que ejercerán sobre dichos bienes, sin el temor de ser interrumpidos o afectados por terceros, siendo pues la escritura pública otorgada ante Notario el instrumento material que reviste esa seguridad a los participantes del negocio, la Constitución en su artículo 66, n 26, así3 lo garantiza, sin embargo, en la práctica, poco puede hacer el Notario si es la misma ley la que no le indica expresamente cómo ha de proceder respecto al trámite de fraccionamiento de predios rurales. (p.25)

Entonces, como podemos apreciar, en el artículo 470 del COOTAD, no se indica cómo deben actuar los Notarios para la inscripción de los lotes ubicados en el área rural, lo cual en sí mismo es un problema que se agrava con la obligación impuesta a los notarios por parte de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) de otorgar e inscribir las transferencia o partición de tierras rurales tomando en cuenta las dimensiones mínimas que establezcan los respectivos GAD s municipales)Art. 109, LOTRTA) situación que, en el caso del Notario, determina que no pueda cumplir con dicha obligación porque ni el Notario ni el propio usuario no sabe a qué atenerse respecto a lo que pueda decir el GAD municipal de su localidad, siendo este un problema que bien puede ser resuelto a través de una ordenanza que establezca el trámite con claridad. (p.26)

o cual está generando muchos inconvenientes en los usuarios que son propietarios de predios rurales que, al acudir a realizar la suscripción de la escritura pública ante Notario, se encuentran con la imposibilidad 27 de celebrarla cuando se trata de partición hereditaria del inmueble, su compraventa o donación, precisamente por no contar con el plano de división ni con el certificado conferido (p.27)

la ley, debe responder al plan de ordenamiento territorial establecido por el propio Concejo, situación problemática para el propietario y los beneficiarios que deben acudir al gobierno autónomo para requerir dichos documentos, lo que provoca que el trámite sea despachado, en el mejor de los casos en, aproximadamente un año, causando perjuicios económicos imposibles de cuantificar que

	<p>recaen sobre personas que son generalmente de escasos recursos económicos. (p.27)</p> <p>Los Notarios para autorizar y el Registrador de la Propiedad para inscribir una escritura pública exigirán la autorización del Concejo o de la Dirección de Urbanismo o la que la sustituya, concedida para el fraccionamiento de los predios. La Dirección de Urbanismo o la que la sustituya notificará a los Notarios y al Registrador de la Propiedad sobre la aprobación de los fraccionamientos excepcionales, dando a conocer en ella los datos relevantes para alcanzar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los promotores como beneficiarios (p.27)</p> <p>Del contenido se desprende que habiendo una ordenanza que determina especificaciones, territoriales, ambientales, viales, ecológicas, etc., respecto del fraccionamiento de predios rurales, es competencia del Concejo Municipal realizar las verificaciones respectivas y autorizar al Notario la celebración de las escrituras para transferencias de dominio sea por compraventa, donación o partición hereditaria (p.28)</p> <p>El Notario no puede celebrar actos que no le atribuya la ley, de modo que, por más consiente que esté respecto de la molestia y daño que puedan sufrir los celebrantes de un negocio jurídico en torno al fraccionamiento de un predio rural, o sea sus usuarios, no puede otorgar la escritura pública sin el plano aprobado por el GAD municipal, así el trámite tarde el tiempo que sea.(p.30)</p>
--	--

--	--

Ficha de lectura 4.

Número	004
Tipo de Documento	Artículo: El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?
Palabras Clave	Ordenamiento territorial, planes de ordenamiento, sustentabilidad ambiental, visión regional.
Referencia Bibliográfica	Yolanda Teresa Hernández Peña
ISBN	Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia
Elaborado por	Simón Robledo, Mauricio Ramírez
Fecha	Septiembre 22 del 2020
Proyecto	Subdivisión de predios rurales
Calificación	-----
Comentarios	El ordenamiento territorial es un proceso que involucra directamente a los grupos sociales, ya que es en el territorio donde tienen lugar sus actividades cotidianas, por tanto, ha estado presente en el devenir histórico de las sociedades. En la actualidad, este tema cobra especial relevancia para Colombia, dado su papel como

instrumento del Estado para, por una parte, ejercer control sobre el territorio y, por otra, orientar un determinado modelo de desarrollo. (p.02)

En esencia, el ordenamiento debe concebirse como un instrumento para alcanzar mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones y, por ende, como un instrumento para construir "un orden deseado". La complejidad del ordenamiento reside en saber, primero, ¿cuál será ese orden deseado o ese modelo de territorio?; segundo, ¿qué es lo que desea la sociedad que se haga en su territorio?, teniendo en cuenta que esta es diversa, multicultural y estratificada (por citar solo algunos de los factores que generan su complejidad); y tercero, ¿cómo se genera un proceso de ordenamiento en un país donde el conflicto es el tema del día a día? (p.03)

A pesar de que las discusiones generadas sobre ordenamiento a partir de los Planes de Ordenamiento Territorial -en adelante, POT- sean relativamente recientes, el ejercicio de la organización territorial no es nuevo, y va de la mano con la presencia de los seres humanos en el planeta. Esta presencia está signada por la transformación y el establecimiento de supuestos órdenes sobre los ámbitos donde se llevan a cabo las actividades cotidianas. Lévi-Strauss (1997, 26) lo plantea de este modo al referirse al pensamiento indígena: "Cada cosa sagrada debe estar en su lugar, observaba con profundidad un pensador indígena. Inclusive, se podría decir que es esto lo que la hace sagrada, puesto que al suprimirla, aunque sea en el pensamiento, el orden entero del universo quedaría destruido; así pues, contribuye a mantenerlo al ocupar el lugar que le corresponde". (p.04)

Los planes de ordenamiento territorial generaron una dinámica particular en cuanto a procesos de planificación se refiere con la mencionada Ley 388 (Congreso de la República de Colombia 1997), cuyos decretos reglamentarios, principalmente, el 3600 de 2007, plantean preceptos con relación a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas en este tipo de suelo, buscando así articular y actualizar lo planteado en la Constitución del 91, la Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 128 orgánica de áreas metropolitanas. Además, la Ley 388 plantea un cambio en la estructura tradicional de proyección de desarrollo futuro de los municipios. (p.08)

En la escala regional y nacional es más complicado generar ese orden deseado, como se verá más adelante, ya que sobre el territorio se superponen intereses de distinto orden, los ministerios no llegan a un acuerdo sobre el devenir del territorio y muchas veces existen orientaciones contradictorias. Al respecto, surgen muchas preguntas clave: ¿Cómo se participaría en esas escalas territoriales? ¿Cómo se construye ese orden deseado? ¿A partir de la superposición de lo que cada entidad pretende de acuerdo con sus competencias? ¿Haciendo una sumatoria de lo planteado a nivel local y regional o a partir de una discusión juiciosa generada desde el nivel nacional articulada con los niveles regional y local? (p.10)

Los planes de ordenamiento deben ser realizados por iniciativa del alcalde municipal y sometidos a evaluación por parte de las autoridades ambientales y metropolitanas

(si el municipio forma parte de un área de este tipo). Pero la característica esencial es que sean construidos colectivamente y a partir de un proceso de participación social que permita discutir ese orden deseado que se quiere en el territorio. (P.16)

Aquí está el punto neurálgico sobre la construcción del orden deseado, que se puede resumir de la siguiente forma: el gobierno territorial dirige la construcción del modelo de organización territorial, pero a partir de escenarios concertados con sus comunidades, de allí que el "orden deseado" remita inmediatamente al tema de la gobernabilidad y de la participación. Esa participación significa discutir temas estratégicos para la ocupación del territorio, áreas de protección, usos, densidades, fortalecimiento de las ventajas competitivas y, más aún, la sociedad debe estar preparada con conocimiento e información suficiente para, junto con las administraciones territoriales, poder tomar decisiones sobre presupuesto, siempre en procura de ese bien común. (P.17)

Para llevar a cabo ese proceso de participación de los grupos sociales se hace referencia directa a la división del territorio y, por tanto, se estima, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 388 (Congreso de la República de Colombia 1997), que

Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del Plan de Ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su

pertenencia inmediata en un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, en caso en el cual [sic] la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

Para la formulación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones civiles, a través de estrategias de representatividad, podrán designar personas que representen sus intereses para la discusión de los componentes urbano y rural del plan.

Este mismo artículo también señala que las organizaciones cívicas podrán participar en:

- Proponer, en los casos excepcionales señalados en las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamiento en zonas de escala vecinal. También podrán proponer al respecto en lo relacionado con normas de paisajismo y el tráfico vehicular, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público.
- Formular y proponer planes parciales.
- Ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas.

Pero en la vida real son evidentes una serie de dificultades de orden técnico y político que impiden realmente la construcción de ese "orden deseado", quedando solamente como un orden que puede nacer de la voluntad de unos pocos. (P.21)

Los planes de ordenamiento territorial generaron una dinámica particular en cuanto a procesos de planificación se refiere con la mencionada Ley 388 (Congreso de la República de Colombia 1997), cuyos decretos

reglamentarios, principalmente, el 3600 de 2007, plantean preceptos con relación a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas en este tipo de suelo, buscando así articular y actualizar lo planteado en la Constitución del 91, la Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 128 orgánica de áreas metropolitanas. Además, la Ley 388 plantea un cambio en la estructura tradicional de proyección de desarrollo futuro de los municipios. (p.22)

Los planes de ordenamiento territorial generaron una dinámica particular en cuanto a procesos de planificación se refiere con la mencionada Ley 388 (Congreso de la República de Colombia 1997), cuyos decretos reglamentarios, principalmente, el 3600 de 2007, plantean preceptos con relación a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas en este tipo de suelo, buscando así articular y actualizar lo planteado en la Constitución del 91, la Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental), la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 128 orgánica de áreas metropolitanas. Además, la Ley 388 plantea un cambio en la estructura tradicional de proyección de desarrollo futuro de los municipios.(p.23)

En la escala regional y nacional es más complicado generar ese orden deseado, como se verá más adelante, ya que sobre el territorio se superponen intereses de distinto orden, los ministerios no llegan a un acuerdo sobre el devenir del territorio y muchas veces existen orientaciones contradictorias. Al respecto, surgen muchas preguntas clave: ¿Cómo se participaría en esas escalas

	<p>territoriales? ¿Cómo se construye ese orden deseado? ¿A partir de la superposición de lo que cada entidad pretende de acuerdo con sus competencias? ¿Haciendo una sumatoria de lo planteado a nivel local y regional o a partir de una discusión juiciosa generada desde el nivel nacional articulada con los niveles regional y local? (p.24)</p> <p>Como enuncia el mismo Guimaraes (2006, 134): "no se puede escapar de la realidad de que será imposible alcanzar un estilo de desarrollo ambiental y socialmente sustentable, sin que todos los países estén dispuestos a cambiar su patrón actual de crecimiento y de incorporación del patrimonio natural", tema de discusión y de no acuerdo en la pasada cumbre de Copenhague. (p.25)</p>

