

Lineamientos de
ordenamiento
territorial rural
agropecuario para
áreas metropolitanas
y aglomeraciones
urbanas (actualización)

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

**Ministerio de Agricultura y
Desarrollo Rural**

Jhenifer Mojica Flórez
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Viceministra de Desarrollo Rural

Aura María Duarte Rojas
Viceministra de Asuntos Agropecuarios

**Unidad de Planificación
Rural Agropecuaria**

Claudia Cortés López
Directora General

Juan Carlos López Gómez
Secretario General

Dora Inés Rey Martínez
Directora técnica de Ordenamiento de
la Propiedad y Mercado de Tierras

Alexander Rodríguez Romero
Director técnico de Uso Eficiente del Suelo
Rural y Adecuación de Tierras

Luz Mery Gómez Contreras
Jefe de la Oficina de Tecnologías de
La Información y las Comunicaciones

Adriana Pérez Orozco
Emiro José Díaz Leal
Juan Carlos Avellaneda Micolta
Mónica Cortés Pulido
Sandra Milena Ruano Reyes
Asesores

Dora Inés Rey Martínez
Coordinación técnica
Niyireth Sanchez Hastamorir
Líder temático
Augusto Pinto Carrillo
Autor

Johana Trujillo Moya
Coordinación
equipo de Publicaciones

María Ximena Roa Palacio
Diseño y diagramación

Gustavo Patiño Díaz
Corrección de estilo

Andrés Eduardo Paz Duarte
Banco de imágenes UPRA
Fotografías e imágenes

RESUMEN

El ordenamiento territorial se ha constituido en política e instrumento indispensable para los Estados con el fin de llevar a cabo la función pública de la planeación y gestión del suelo, garantizando un desarrollo económico, social y ambiental acorde con sus capacidades y potencialidades. De la manera como se han planteado las competencias en el ordenamiento territorial en Colombia en las normas nacionales, se consideran las diferentes escalas territoriales y sus principales componentes sectoriales y espaciales. El componente rural, desde una perspectiva territorial, requiere un abordaje multiescalar que comprende sus interrelaciones con el ámbito urbano y los contextos regionales y nacionales, por lo tanto trasciende la escala exclusivamente municipal, y su ordenamiento está condicionado por directrices de mayor escala como pueden ser las metropolitanas, departamentales y regionales, incluso, del orden nacional. Este documento se ocupa de analizar y plantear lineamientos para el ordenamiento territorial rural agropecuario en Áreas Metropolitanas y Aglomeraciones Urbanas, bajo el entendido de que en estos territorios la intensa y creciente presión de la expansión urbana y la suburbanización tienden a transformar aceleradamente los ámbitos rurales, dando lugar a un continuo urbano y a nuevas ruralidades que generan los principales conflictos de uso del suelo derivados de las dinámicas de urbanización.

Palabras clave: asociatividad, esquema asociativo territorial, área metropolitana, hecho metropolitano, aglomeración urbana, ordenamiento territorial, suelo rural, ordenamiento social de la propiedad, plan de ordenamiento territorial, plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial.

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial cuando no se use con fines comerciales y citando este documento como:

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2021). *Lineamientos de ordenamiento territorial rural agropecuario para áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas*. UPRA.

ISBN: 978-628-7697-10-2



Contenido

Resumen	----	3
Glosario	----	9
Introducción	----	11
Capítulo 1. Antecedentes	----	12
1.1. Las áreas metropolitanas y el ordenamiento rural en las agendas internacionales	----	15
1.2. Revisión de casos internacionales: ordenamiento rural agropecuario en la planificación de áreas metropolitanas	----	17
1.3. Las áreas metropolitanas en las políticas públicas nacionales	----	13
1.4. El rol de la UPRA en el ordenamiento territorial rural y metropolitano	----	20
1.5. El marco de cooperación técnica entre la UPRA y las áreas metropolitanas	----	21
Capítulo 2. Marco de referencia del Ordenamiento Territorial Rural en Colombia	----	22
Capítulo 3. Objeto y metodología del documento “Lineamientos”	----	29
Capítulo 4. Problemáticas asociadas con el Ordenamiento Territorial Rural en Áreas Metropolitanas y Aglomeraciones Urbanas en Colombia	----	30

Capítulo 5.	Lineamientos y estrategias para el Ordenamiento Territorial Rural en Áreas Metropolitanas y Aglomeraciones Urbanas	----	42
5.1.	El uso y la ocupación adecuada del suelo rural agropecuario y la promoción de la actividad agropecuaria como ejes estructurantes del desarrollo territorial metropolitano en el contexto de la nueva ruralidad	----	44
5.1.1.	Implementar figuras como la declaratoria de “suelos de protección agraria”	----	45
5.1.2.	Definir y simplificar las categorías y usos rurales en función del ordenamiento territorial y la gestión del suelo	----	46
5.1.3.	Brindar mayor especificidad a la definición de las categorías de suelo rural	----	46
5.1.4.	Definir conceptos más acotados para el ámbito metropolitano	----	46
5.1.5.	Definir criterios de uso, ocupación (por ejemplo, principales, compatibles, condicionados, restringidos, prohibidos, etc.) y gestión del suelo rural, para los instrumentos de ordenamiento territorial	----	47
5.1.6.	Establecer un esquema de tributación predial diferencial para las áreas metropolitanas, aplicable uniformemente a los municipios asociados	----	48
5.1.7.	Determinar los suelos rurales con aptitud dentro de la frontera agrícola y priorizar acciones de ordenamiento que mejoren sus condiciones de conexión y acceso a los mercados	----	49
5.1.8.	Provisión de equipamientos para generar facilidades y transformaciones rurales	----	49
5.2.	Multifuncionalidad del suelo rural como prioridad de los procesos de planificación territorial, económica y social	----	50
5.2.1.	Consolidar la reglamentación nacional sobre suelos suburbanos y declarar la suburbanización como hecho metropolitano determinante de las relaciones campo-ciudad	--	50

5.2.2.	Definir el contenido y alcance de los PEMOT, su articulación con el PIDM y otros instrumentos de planeación y desarrollo territorial	-----	51
5.2.3.	Establecer el sistema hídrico como elemento articulador del territorio rural y determinante clave del ordenamiento territorial metropolitano	--	52
5.2.4.	Asociar variables como el cambio climático y la gestión del riesgo en el ordenamiento rural metropolitano	-----	52
5.2.5.	El derecho al paisaje como variable clave del ordenamiento rural metropolitano	-----	53
5.3.	La multifuncionalidad de los bordes rural urbano como estrategia para garantizar mayor cohesión territorial	-----	53
5.3.1.	Impulso a proyectos multifuncionales, o reconfiguración de elementos existentes, que pueden estructurarse para uno o varios municipios del Área Metropolitana	-----	53
5.3.2.	Definir estímulos para mantener actividades de autoconsumo en los suelos agropecuarios dentro de las Áreas Metropolitanas, particularmente en los bordes, y como estrategia para retener a la población rural evitando su desplazamiento hasta los centros urbanos	-----	54
5.3.3.	Identificar y promover la ejecución de proyectos de espacio público recreativo como elemento multifuncional y articulador del territorio intra e intermunicipal, que contribuyan a la superación del déficit existente en suelo rural	-----	55
5.3.4.	Fortalecer la conectividad de las zonas rurales y urbanas en las Áreas Metropolitanas, y con el resto del territorio nacional, mediante la consolidación de la infraestructura vial y de transporte	-----	55

5.4.	La información como insumo para la construcción, armonización y monitoreo del ordenamiento territorial rural	----- 56
5.4.1.	Homologar y simplificar en los POT y PEMOT de las Áreas Metropolitanas la información sobre la caracterización y delimitación de las clases, categorías y usos del suelo rural, suburbano y de protección	----- 57
5.4.2.	Diseñar e implementar observatorios metropolitanos del suelo rural agropecuario como instrumento para la toma de decisiones y monitoreo de las políticas de ordenamiento territorial	----- 58
5.4.3.	Formación, actualización y mantenimiento de la información catastral rural	----- 59
5.5.	El control sobre el uso y ocupación del suelo rural como un eslabón crítico para el desarrollo territorial integral	----- 59
5.5.1.	Definir arreglos institucionales y operativos entre las Áreas Metropolitanas y las Alcaldías para el ejercicio mancomunado de control y vigilancia sobre el uso y aprovechamiento de los suelos rural y suburbano	----- 60
5.6.	Gobernanza territorial metropolitana, cultura metropolitana y fortalecimiento institucional	----- 60
5.6.1.	Fortalecer técnica y políticamente las Áreas Metropolitanas con el fin de asegurar desde estas la coordinación interjurisdiccional y la prevalencia del interés general (de toda el Área) sobre el particular (de cada municipio)	__ 61
5.6.2.	Propiciar la cultura de lo metropolitano	----- 62
Referencias		----- 65

Glosario

Aglomeración urbana: también se conoce como *ciudades funcionales*. Es el conjunto de ciudades y sus centros urbanos contiguos, incluidos sus territorios de influencia, entre los que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta y demanda de servicios, usualmente concentradas en torno a una ciudad principal o núcleo (CONPES 3819 de 2014) (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2014).

Área Metropolitana: entidad administrativa de derecho público formada por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas, que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Ley 1625 de 2013, art. 2).

Asociatividad: formación de asociaciones, propiciadas por el ordenamiento territorial, entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes (Ley 1454 de 2011, art. 3, num. 11).

Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET): proceso continuo de transformación, promoción y generación de las condiciones sociales, económicas y ambientales, culturales e institucionales necesarias para que el territorio rural y sus actores, tanto a escala individual como colectiva, desplieguen sus capacidades y potencialidades a partir de una visión sistémica, holística, integral y compartida del aprovechamiento sostenible del potencial del territorio, para mejorar su productividad y contribuir al bienestar y buen vivir de los pobladores rurales (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR], Resolución 464 de 2017, art. 3, num. 4).

Esquema Asociativo Territorial (EAT): constitución de esquemas asociativos territoriales de las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios (Ley 1454 de 2011, art. 10).

Frontera Agrícola: límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley (MADR, Resolución 0261 de 2018, art. 1).

Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA): conjunto de acciones que orientan, con enfoque territorial, la planificación y gestión del uso eficiente del suelo rural agropecuario, mediante acciones de ordenamiento social y productivo de las tierras rurales, que incluyen medidas para la regularización del mercado de tierras y planes de adecuación de tierras que se articulan e integran en instrumentos de planificación territorial agropecuaria correspondientes a las entidades territoriales, reforzados con acciones de gestión intersectorial agropecuaria, todo ello en el marco de las políticas nacionales de desarrollo y ordenamiento territorial y de modo articulado con las políticas y planes de desarrollo y de ordenamiento de las entidades territoriales del país (Massiris, 2014).

Hechos metropolitanos: fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana (Ley 1625 de 2013, art. 10).

Lineamiento UPRA: dirección, directriz o norma que orienta las acciones y decisiones de planificación y el ordenamiento del territorio rural (Massiris, 2014).

Ordenamiento territorial municipal: conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer los instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Ley 388 de 1997, art. 5).

Suelo rural: son los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas (Ley 388 de 1997, art. 33).

Introducción

El presente documento plantea lineamientos para la articulación del componente rural en el Ordenamiento Territorial Rural Agropecuario en Áreas Metropolitanas, en el marco de la GESTUA y del enfoque de nueva ruralidad, a partir de las competencias y funciones establecidas en la Constitución Política y las normas nacionales que regulan a estas entidades. Se retoman y actualizan contenidos del documento “Propuesta de lineamientos de ordenamiento territorial rural para áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas” (Pinto, 2016), como también, del documento “Lineamientos para la implementación de la Estrategia de Ordenamiento Territorial Rural y Agropecuario” (Massiris, 2018), sobre la base de los nuevos marcos conceptuales, normativos y de agenda nacional e internacional respecto al tema metropolitano y de asociatividad territorial.

El documento comienza planteando una breve reflexión sobre los antecedentes del ordenamiento territorial rural en Colombia, particularmente de las normas que rigen la materia, como también, de las acciones adelantadas por la UPRA en torno a la implementación de una política de ordenamiento territorial rural agropecuario. Posteriormente, se desarrolla el marco de referencia, en el cual se abordan las principales disposiciones normativas vigentes para el ejercicio del ordenamiento territorial en Colombia y su alcance en los ámbitos metropolitanos. A continuación se describe la metodología de investigación y las principales situaciones problemáticas en torno al ordenamiento territorial rural agropecuario y se desarrollan lineamientos y estrategias.

La GESTUA se enmarca en los procesos de cambio que experimentan los espacios rurales en el mundo asociados a la globalización. Fenómenos como los de metropolización, periurbanización, suburbanización, rururbanización, continuo urbano-rural, agrópolis, agricultura urbana y urbanismo rural dan cuenta de procesos y fenómenos que desafían las tradicionales maneras dicotómicas de pensar la relación rural-urbana. En este contexto, en los últimos 20 años han emergido nuevos conceptos y enfoques que buscan una mejor comprensión de las dinámicas que se observan actualmente en el espacio rural y su relación con los espacios urbanos, los cuales se sintetizan en la llamada Nueva Ruralidad. (Massiris, 2014, p. 30)

1

Antecedentes



1.1. Las áreas metropolitanas y el ordenamiento rural en las agendas internacionales

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que establece los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NAU) han motivado una serie de políticas que promueven la planificación y el desarrollo territorial integrados, especialmente con nuevos enfoques inclusivos y mejores sinergias entre las comunidades y los espacios urbanos y rurales. Estas NAU dan prelación a la formulación de políticas nacionales y locales con enfoque integral y basado en las personas y los lugares en el continuo urbano-rural.

El ODS 11 en la meta 11.a implicó mayor atención a la cuestión de los vínculos urbano-rurales, según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat, 2019):

Los beneficios de invertir en servicios e infraestructuras de conexión, al tiempo que se fomenta la capacidad para crear territorios funcionales e inclusivos que vinculen las comunidades urbanas y rurales, son inmensos en las tres esferas (económica, social y ambiental) del desarrollo sostenible. La aparición de enfoques territoriales para el desarrollo sostenible que incluya a las ciudades pequeñas y medianas, pueblos, aldeas y zonas rurales circundantes es clave en la gestión de un enfoque del desarrollo sostenible amplio, interrelacionado y verdaderamente participativo. (p. 2)

¿Por qué son tan importantes los vínculos urbano-rurales? En muchos asentamientos, un gran número de hogares viven y trabajan en ecosistemas tanto rurales como urbanos y dependen de ellos: estos entornos sustentan la vida humana más allá del ámbito político y administrativo. Los flujos recíprocos y reiterados de personas, bienes y servicios financieros y ambientales (que definen los vínculos urbano-rurales) entre localidades rurales, periurbanas y urbanas crean una interdependencia entre estas; tal es la realidad de las configuraciones socio-espaciales, que crean lugares con identidades diferenciadas pero interrelacionadas y construidas socialmente. (ONU-Habitat, 2019, p. 1)

En 2019, ONU-Habitat publicó los principios rectores para los vínculos urbano-rurales como parte del “Marco de acción para promover el desarrollo territorial integrado”. El objetivo de estos principios rectores es fundamentar estrategias pragmáticas y proponer un marco de acción para la construcción de un entorno propicio para vínculos urbano-rurales más inclusivos y funcionales; como también, servir de referencia para revisar los marcos normativos rurales, urbanos y territoriales a escala nacional y subnacional. La figura 1 muestra el decálogo de principios rectores.

Figura 1. Principios rectores para los vínculos urbano-rurales



Fuente: ONU-Habitat (2019, p. 4).

1.2. Revisión de casos internacionales: ordenamiento rural agropecuario en la planificación de áreas metropolitanas

En América Latina y el Caribe (ALC) aún son escasos los ejemplos de sistemas de ordenamiento territorial que contemplen figuras y estructuras de gobernanza y planificación metropolitana; los casos que pueden mencionarse en este documento son los de Colombia, Brasil y México. Como puede observarse en la tabla 1, en Brasil y México hay normas nacionales que promueven la creación de áreas metropolitanas, incluyen definiciones, establecen los procedimientos de conformación, reglas para su operación y señalan sus instrumentos de planificación, entre otros aspectos.

Tabla 1. Normas, definiciones e instrumentos de las áreas metropolitanas en Brasil y México

<p>Brasil Estatuto de la Metrópoli Ley 13.089 de 2015</p>	<p>México Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Última reforma publicada DOF 01-06-2021</p>
<p>Art. 2. Para los efectos de esta Ley, se consideran:</p> <p>I - Aglomeración urbana: unidad territorial urbana constituida por la agrupación de 2 (dos) o más Municipios vecinos, caracterizada por la complementariedad funcional e integración de dinámicas geográficas, ambientales, políticas y socioeconómicas;</p> <p>VIII - Área metropolitana: representación de la expansión continua del tejido urbano de la metrópoli, conurbada por la integración de los sistemas viales, cubriendo, en particular, áreas habitacionales, de servicios e industriales con presencia de desplazamientos en el territorio;</p> <p>V - Metrópoli: espacio urbano con continuidad territorial que, por su población y relevancia política y socioeconómica, tiene influencia nacional o sobre una región que configura, al menos, el área de influencia de una capital regional, según los criterios adoptados por la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE;</p>	<p>Art. 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>IX. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen dos o más Centros de Población;</p> <p>XIV. Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones;</p> <p>XXIII. Megalópolis: sistema de zonas metropolitanas y Centros de Población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una Megalópolis es de 10 millones de habitantes;</p> <p>XXXVII. Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional;</p>

<p>Brasil Estatuto de la Metrópoli Ley 13.089 de 2015</p>	<p>México Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Última reforma publicada DOF 01-06-2021</p>
<p>Art. 10. Las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas deben contar con un plan de desarrollo urbano integrado, aprobado por ley estatal.</p>	<p>Capítulo Quinto. Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas</p> <p>Art. 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o enmarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal, la cual procurará contar con un instituto metropolitano de planeación, integrado y operado por miembros de cada municipio que constituye dicha zona metropolitana.</p>
<p>Art. 11. La ley estatal que instituya el plan de desarrollo urbano integral de una región metropolitana o aglomeración urbana deberá ser revisada por lo menos cada 10 (diez) años.</p>	<p>Art. 34. Son de interés metropolitano:</p> <p>I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos;</p> <p>III. El suelo y las Reservas territoriales;</p>
<p>Art. 12. El plan de desarrollo urbano integral de una región metropolitana o aglomeración urbana debe considerar el conjunto de municipios que conforman la unidad territorial urbana y abarcan áreas urbanas y rurales.</p> <p>V - La delimitación de áreas con restricciones de urbanización destinadas a proteger el patrimonio ambiental o cultural, así como las áreas sujetas a especial control por riesgo de desastres naturales, si los hubiere;</p>	<p>Art. 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:</p> <p>III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la Zona Metropolitana o Conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;</p> <p>V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva.</p>

A diferencia del caso colombiano, donde la norma nacional que rige las áreas metropolitanas establece que los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT) deben incluir la determinación de la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo, en los casos de Brasil y México la gestión y planificación metropolitana hace énfasis en los fenómenos de urbanización, incluida la conurbación, y no en la participación del suelo rural como hecho metropolitano.

Durante el “Foro Metrorural. Ordenamiento Territorial Agropecuario en Ámbitos Metropolitanos: una nueva apuesta en la consolidación de vínculos rurales-urbanos” organizado por la UPRA y celebrado de forma virtual en septiembre de 2021, se presentó la experiencia del Área Metropolitana de Montreal¹ en la cual se resaltó el uso de diferentes instrumentos y figuras para la planificación de los asuntos metropolitanos relacionados con el suelo rural, tales como la definición de “zonas agrícolas protegidas”, como también el “plan metropolitano de desarrollo agrícola”; este último, con el fin de promover la producción sostenible de alimentos y los beneficios económicos. Se señalaron además tres retos importantes: i) el acceso a la información, especialmente datos estadísticos; ii) el acceso a mercados, con el fin de promover la seguridad alimentaria, y iii) la promoción de productos locales “orgullo de consumir productos locales”.

1.3. Las áreas metropolitanas en las políticas públicas nacionales

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* (DNP, 2019) definió el “Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones” a través del cual se incentivan políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad. En el diagnóstico se menciona que “el nivel regional en Colombia tiene potencial para conectar territorios, es capaz de aprovechar los vínculos urbanos-rurales, consolidar los sistemas de ciudades, potenciar la funcionalidad territorial, y promover clústeres productivos y economías de escala en provisión de servicios e infraestructura” (p. 1095). Menciona además que pese a contar con la Ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial, “aún hay retos importantes en materia institucional, normativa y de los esquemas de incentivos para fortalecer la asociatividad territorial” (p. 1095).

¹ Rafael Hortúa. Consejero en políticas e intervenciones para el desarrollo Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM).

El PND propone dentro de las estrategias relacionadas con las áreas metropolitanas, promover modelos de financiación más atractivos sobre la base de instrumentos de gestión y captura de valor del suelo, como también, reglamentar los EAT y crear un sistema de seguimiento y registro; y facilitar el acceso de los esquemas asociativos, que tienen objetivos de planificación y desarrollo de proyectos de impacto regional a fuentes de financiación (Sistema General de Regalías [SGR], Sistema General de Participaciones [SGP], Presupuesto General de la Nación [PGN]).

La Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*” establece directrices (art. 249) para los procesos de conformación y registro de los EAT; menciona que los municipios asociados pueden presentar, con el concepto favorable del alcalde, proyectos de inversión de impacto regional a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y ser designados como sus ejecutores, y cumplir funciones de planificación o ejecutar proyectos de desarrollo integral. También, define los pactos territoriales (art. 250), los cuales pueden ser regionales, departamentales o funcionales. Los pactos territoriales son acuerdos marco de voluntades que podrán ser suscritos entre la Nación y los municipios que tengan relaciones funcionales, de acuerdo con la metodología que para el efecto defina el DNP, cuyo propósito es articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos conforme a las necesidades de los territorios, a fin de promover, entre otras cosas, el desarrollo subregional.

El Documento CONPES 3819 (DNP, 2014a) “Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia” concluye que

[...] los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) hacen énfasis en el ordenamiento de los suelos urbanos, sin considerar el ordenamiento de los suelos rurales y de expansión, ni las conexiones y correspondencias con los suelos urbanos y rurales de los municipios vecinos. En materia de las relaciones campo-ciudad, una de las principales conclusiones señala que la mayor parte de la población del país vive en las principales aglomeraciones urbanas, mientras que el crecimiento del área sembrada, por el contrario, tiende a ser mayor en los municipios más apartados de dichas aglomeraciones, observándose un progresivo alejamiento de la frontera agrícola hacia las periferias, con la consecuente elevación de los costos de los productos agropecuarios. También, se observa el incremento de zonas rurales con poco uso o subutilizadas dentro de las aglomeraciones urbanas del Sistema de Ciudades, como también con ocupaciones informales o formales de baja densidad, en zonas de riesgo o con alto impacto ambiental. (p. 19)

En cuanto a las Áreas Metropolitanas, el mismo Documento plantea que [...]se constituyen en la experiencia más importante de asociatividad y gestión supramunicipal relacionada con el fenómeno de la urbanización. Si bien recientemente se expidió una nueva ley para fortalecerlas (Ley 1625 de 2013), presentan limitaciones tanto para su constitución (por ejemplo, el requerimiento de una consulta popular previa) y operación (carencia de recursos frescos e incentivos, conflicto de competencias con otras instancias locales o regionales, y dependencia de factores o afinidades políticas, entre otras). (p. 34)

Posteriormente a la Misión de Ciudades, el DNP desarrolló la Misión para la Transformación del Campo. El Marco Conceptual para la Misión (Ocampo, 2014) adoptó el enfoque territorial participativo como una

[...]concepción de nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural. Este enfoque busca, además, atender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de los distintos territorios con enfoques específicos a las condiciones de cada uno de ellos. Aún más, parte de promover las iniciativas de las organizaciones locales y las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad. (p. 1)

Esta Misión propuso unas categorías de ruralidad, partiendo de las definidas para el Sistema de Ciudades, utilizando la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución entre la cabecera y el área dispersa, como criterios básicos de clasificación. De acuerdo con esta,

[...] la vida rural sigue teniendo un peso muy elevado: cerca del 60% de los municipios que tiene Colombia deben considerarse como rurales y existe, además, una población rural dispersa en el resto de los municipios, con lo cual la población rural representa poco más de 30% de la población del país. Además, muchas de nuestras ciudades intermedias e incluso grandes siguen teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias. La “ruralidad” debe entenderse, así, como un continuo, que de hecho no desaparece aún en nuestras grandes urbes. (p. 4)

Por su parte, el Programa POT Modernos del DNP desarrolló el KIT OT y dentro de este, cinco innovaciones para la nueva generación de POT y POD en Colombia (Pinto, 2017): i) visión regional; ii) gobernanza e instituciones; iii) ambiente y riesgo; iv) ordenamiento social de la propiedad rural, y v) vínculos urbano-rural. Esta última se define como el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial sostenible de las actividades

y que se define a partir de las relaciones de interdependencia existentes entre las áreas urbanas y rurales. Consiste en reconocer que en el desarrollo territorial de un municipio, las dinámicas urbanas y las dinámicas rurales son igualmente importantes y resultan ser absolutamente complementarias. Algunos enfoques que deben tenerse en cuenta en la planificación de los vínculos urbano-rurales son: i) incorporación de un enfoque territorial diferenciado; ii) identificar las relaciones de interdependencia y multisectorialidad entre lo urbano y lo rural (y no solo al interior del mismo municipio), y iii) planeación territorial participativa.

1.4. El rol de la UPRA en el ordenamiento territorial rural y metropolitano

El Decreto 4145 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA y se dictan otras disposiciones” establece dentro de sus funciones “3. Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial” (MADR, 2011).

Por lo anterior, la UPRA adelantó entre 2013 y 2015 una serie de acciones orientadas a establecer el marco de lineamientos de política e instrumentos para la GESTUA y el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR). Una de estas acciones consistió en realizar una consultoría que elaboró un estudio² sobre los principales conflictos de uso del suelo rural y propuso lineamientos, los cuales puedan ser incorporados en la política nacional, en los POT y en los Planes de Desarrollo, como también en los instrumentos de ordenamiento territorial de las escalas metropolitana y departamental, que permitan a la UPRA establecer el manejo y resolución de los mismos desde la óptica de la protección del suelo rural para usos agropecuarios. La consultoría comprendió una revisión de los resultados de la Misión de Ciudades del DNP, particularmente del eje “Visión Sostenible y Crecimiento Verde” a través del cual se analizaron y se plantearon recomendaciones en torno a las relaciones campo-ciudad.

² Lineamientos generales de política nacional para el ordenamiento del suelo rural en áreas de conflicto urbano rural desde una perspectiva de protección del suelo para usos agropecuarios. *Economía Urbana*, 2015.

1.5. El marco de cooperación técnica entre la UPRA y las áreas metropolitanas

Con el objeto de “desarrollar actividades de colaboración, asistencia y asesoría técnica en temas de gestión y planificación territorial rural en las Áreas Metropolitanas” se suscribió un Convenio de Cooperación³ entre la UPRA y las Áreas Metropolitanas. Entre sus obligaciones está formular conjuntamente los Lineamientos Estratégicos para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural y la instrumentalización de los mismos para las Áreas Metropolitanas; como también, orientar la formulación del componente rural de los instrumentos de planificación territorial de las mismas.

En cumplimiento de estas obligaciones, la UPRA participó en diferentes espacios interinstitucionales nacionales e internacionales (congresos, seminarios, talleres) organizados por la Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia (ASOAREAS) en los cuales presentó lineamientos de ordenamiento territorial rural agropecuario y su articulación con los instrumentos de planificación (Taller Articulación del Ordenamiento Rural en el Contexto del Ordenamiento Territorial Metropolitano, Valledupar, mayo de 2015; Congreso Nacional de Áreas Metropolitanas, Pereira, agosto de 2015).



³ Convenio 228 de 2015, suscrito entre la UPRA y la Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia (ASOAREAS).



2

Marco de referencia
del Ordenamiento
Territorial Rural
en Colombia

En Colombia, la normatividad relacionada con el ordenamiento territorial ha tenido un desarrollo reciente, vinculado principalmente al mandato de la Constitución Política de 1991 y algunas normas nacionales que la desarrollan, tales como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (1454 de 2011), la Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997), las cuales se referencian más adelante. La Constitución ordena el establecimiento de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que distribuya competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288). Particularmente, dispone que los municipios y distritos deben ordenar el desarrollo de su territorio, y a los consejos municipales y distritales, reglamentar los usos del suelo. La Constitución también se refiere a las Áreas Metropolitanas y establece criterios generales para su creación (art. 319) y funcionamiento: conformadas por dos o más municipios; con características de unidad urbana; con relaciones económicas, sociales y físicas; que requieren una administración coordinada para la programación y coordinación de su desarrollo, y que dentro de sus funciones aseguren la racional prestación de servicios públicos y ejecutar obras de interés metropolitano. También establece que la LOOT adoptará para las Áreas Metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, el cual —como también otras disposiciones específicas— ha sido reglamentado por el Gobierno nacional mediante dos leyes orgánicas específicas: Ley 128 de 1994 y Ley 1625 de 2013.

En cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales mencionados, actualmente en Colombia hay seis Áreas legalmente constituidas, que comprenden 32 distritos y municipios asociados: Valle de Aburrá-Medellín (10 municipios), Barranquilla (1 distrito y 4 municipios), Bucaramanga (4 municipios), Cúcuta (6 municipios), Centro Occidente-Pereira (3 municipios) y Valle del Cacique Upar-Valledupar (5 municipios) (tabla 2).

Tabla 2. Áreas Metropolitanas constituidas legalmente en Colombia 1980-2002

Áreas Metropolitanas	Creación	Municipios Asociados
1. Área Metropolitana del Valle de Aburrá*	Ordenanza N.º 34 de 1980	Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagú, Caldas y Sabaneta
2. Área Metropolitana de Bucaramanga	Ordenanza N.º 20 de 1981	Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta
3. Área Metropolitana de Barranquilla	Ordenanza N.º 28 de 1981	Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa

* Posterior a la Ordenanza 508 se adicionó el Municipio de Envigado.

Áreas Metropolitanas	Creación	Municipios Asociados
1. Área Metropolitana de Cúcuta	Ordenanza N.º 508 de 1991	Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, Zulia, San Cayetano y Puerto Santander
5. Área Metropolitana de Centro Occidente	Ordenanza N.º 014 de 1991	Pereira, Dosquebradas y La Virginia
6. Área Metropolitana del Valle del Cacique Upar	Escritura N.º 2709 de 2002	Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure y San Diego

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la Misión de Ciudades definió 18 ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas que incluyen 113 municipios y concentran el 52 % de la población total del país (datos de la Misión de Ciudades sobre proyecciones del Censo DANE de 2005). Dentro de estas aglomeraciones están cinco de las seis áreas metropolitanas, exceptuando la del Valle del Cacique Upar que no cumple los criterios de la metodología aplicada para su definición, particularmente en lo relacionado con el nivel de conmutación laboral. Sin embargo, la ciudad de Valledupar se reconoce como parte del sistema, por su tamaño poblacional y jerarquía funcional. Para el fortalecimiento de las relaciones funcionales y la consolidación de las aglomeraciones urbanas que no cuentan con la figura del Área Metropolitana, la Misión planteó la revisión e implementación de los esquemas asociativos territoriales definidos por la LOOT, mediante los cuales se pueden hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial (tabla 3).

Tabla 3. Aglomeraciones urbanas definidas por la Misión de Ciudades

1. Bogotá	Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Sutatausa, Tabio, Tausa, Tocancipá y Zipaquirá
2. Medellín	Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Sabaneta
3. Cali	Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes, Yumbo, Padilla, Puerto Tejada, Villa Rica
4. Barranquilla	Baranoa, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Sabanagrande, Sabanalarga, San Cristóbal, Santo Tomás, Sitionuevo, Soledad, Tubará, Usiacurí
6. Bucaramanga	Floridablanca, Girón, Piedecuesta

7. Cúcuta	Los Patios, San Cayetano, Villa del Rosario
8. Pereira	Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal
9. Villavicencio	Restrepo
10. Armenia	Calarcá, Circasia, La Tebaida
11. Pasto	Nariño (municipio)
12. Manizales	Villamaría
13. Rionegro	El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, Marinilla
14. Tunja	Chivatá, Cómbita, Motavita, Oicatá
15. Tuluá	Andalucía
16. Girardot	Flandes, Ricaurte
17. Sogamoso	Busbanzá, Corrales, Firavitoba, Iza, Monguí, Nobsa, Tibasosa, Tópaga
18. Duitama	Cerinza

Fuente: Elaboración propia, con base en DNP Sistema de Ciudades, 2014.

Cronológicamente, el desarrollo de disposiciones en materia de ordenamiento territorial en el ámbito nacional que inciden directa o indirectamente en el accionar de las Áreas Metropolitanas frente al ordenamiento territorial rural, es el siguiente:

- La Ley 99 de 1993, del “Medio Ambiente”, define el Ordenamiento Ambiental del Territorio y establece que las Áreas Metropolitanas dentro de los perímetros urbanos, previo cumplimiento de requisitos, ejerzan las competencias de Autoridad Ambiental en su jurisdicción. Crea instrumentos para el ordenamiento y gestión ambiental como los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS)⁴.

⁴ El artículo 66 de la Ley establece: “Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento”.

- La Ley 152 de 1994, “Orgánica del Plan de Desarrollo”, establece que los municipios y distritos deben complementar los Planes de Desarrollo con Planes de Ordenamiento Territorial⁵.
- La Ley 128 de 1994, “Orgánica de las Áreas Metropolitanas”, establece definiciones, naturaleza, objeto, funciones, órganos de administración e instrumentos, para su creación y operación. Particularmente, crea la figura del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM).
- La Ley 388 de 1997, de “Desarrollo Territorial”, define el ordenamiento del territorio municipal, establece sus objetivos, alcances e instrumentos. Crea la figura de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT); como también, instrumentos de gestión del suelo y para financiación del desarrollo urbano.
- Los Decretos 3600 de 2007 y 4066 de 2008, emitidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), establecen determinantes de ordenamiento del suelo rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en el mismo. El primero, crea las Unidades de Planificación Rural (UPR) como instrumento de escala intermedia que desarrolla y complementa al POT para el suelo rural. Estos reglamentos fueron compilados en el Decreto 1077 de 2015, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT).
- La Ley 1454 de 2011, “Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)”, plantea definiciones, principios y competencias en la materia, y establece esquemas asociativos territoriales dentro de los cuales se reconocen las áreas metropolitanas y las asociaciones entre estas.
- La Ley 1551 de 2012, “Estatuto Municipal”, establece dentro de las funciones de los municipios formular y adoptar los POT, reglamentando los usos del suelo urbano, rural y de expansión urbana, teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y uso productivo del suelo rural.
- La Ley 1625 de 2013, “Régimen para las Áreas Metropolitanas”, deroga las disposiciones de la Ley 128 de 1994, y actualiza el marco de definiciones, principios, competencias e instrumentos en torno a su creación y funcionamiento. Crea los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT).

⁵ El artículo 41 de la Ley establece: “Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial”.

- La Ley 1617 de 2013, “Por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales”, se refiere a la creación del área metropolitana del Litoral Pacífico (art. 130), liderada por el Distrito de Buenaventura y que podrá estar conformada por los municipios y entidades territoriales cercanas.
- El Decreto 1077 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, emitida por el MVCT, compila en un solo documento toda la reglamentación relacionada con los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, y la reglamentación de la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial, incluyendo el Decreto 3600 de 2007 en materia ordenamiento territorial rural.
- El Decreto 1071 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, emitido por el MADR, compila toda la reglamentación relacionada con el sector y, contempla definiciones y directrices relacionadas con los usos del suelo rural.
- La Ley 1962 de 2019, “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.”, crea las regiones entidad territorial, define el hecho regional, y establece procedimientos para su conformación, gobernanza y financiación.
- La Ley 1955 de 2019, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”. Define el procedimiento y requisitos para la constitución de los EAT y la inscripción del convenio de conformación y de los estatutos en el Registro de EAT, que para el efecto ponga en funcionamiento el Gobierno nacional.
- El Decreto 1232 de 2020, “Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”, emitido por el MVCT, se refiere a las condiciones para adelantar la concertación de los POT municipales y distritales con instancias como la Junta Metropolitana para el caso de municipios que formen parte de áreas metropolitanas.
- La Ley 2079 de 2021, “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat”, autoriza a las áreas metropolitanas a establecer la participación en plusvalías cuando realicen acciones urbanísticas que generen

mayor valor para los inmuebles, y su participación en la ejecución de proyectos de urbanización y de vivienda de interés social.

- El Decreto 1033 de 2021. “Por el cual se adiciona el Título 5 denominado “Esquemas Asociativos Territoriales” a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales -EAT”, emitido por el Ministerio del Interior.

En 2019, ASOAREAS, el Ministerio del Interior y el DNP, con la cooperación ONU-Habitat, realizaron una consulta técnica a las oficinas jurídicas y de planeación de las Áreas Metropolitanas, así como a las entidades nacionales vinculadas al desarrollo integral de las grandes ciudades y su área de influencia, mediante la cual se detectó la necesidad de una reglamentación que contribuyera a precisar y a detallar los contenidos de la Ley 1625 de 2013 para efectos de facilitar el ejercicio diario de la gestión metropolitana, mejorar la planificación estratégica metropolitana de largo plazo y garantizar los mecanismos de articulación de las Áreas Metropolitanas con el Gobierno nacional, con las instancias regionales, con las entidades del orden departamental y con los municipios y distritos que las conforman, así como con los distintos planes e instrumentos que inciden en el territorio metropolitano, con el fin de mejorar la planeación multinivel y la gobernanza supramunicipal.

A partir de lo anterior, se formuló el proyecto de decreto “Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único del Sector Interior, para reglamentar la Ley 1625 de 2013 ‘Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas’ y los artículos 249 y 251 de la Ley 1955 de 2019”. En el articulado se propuso actualizar los criterios para la determinación de Hechos Metropolitanos, teniendo en cuenta para su declaratoria los siguientes elementos que, especialmente, dan alcance a la participación del suelo rural dentro de las áreas metropolitanas:

1. Equilibrio y conectividad territorial.
2. Las relaciones funcionales entre las áreas urbanas y rurales definidas según lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2 del presente Decreto.
3. Los fenómenos, la población y las actividades económicas en suelo rural.
4. Los fenómenos en los bordes internos a la jurisdicción del Área Metropolitana, así como en las zonas limítrofes del territorio metropolitano que corresponden a los bordes externos.

Con el cambio de Gobierno nacional este proyecto de decreto fue archivado, y su proceso de revisión y adopción no ha tenido continuidad. Actualmente se encuentra publicada una versión para comentarios en la página web del Ministerio del Interior y que puede descargarse en el siguiente link: <https://www.mininterior.gov.co/proyecto-de-decreto-ley-de-areas-metropolitanas/>

3

Objeto y metodología del documento “Lineamientos”



El objeto principal del presente documento es proponer lineamientos para la articulación del componente rural en el ordenamiento territorial metropolitano.

Para cumplir este objetivo se identificó y analizó información secundaria relevante sobre el marco normativo, planes y políticas vigentes relacionadas con las Áreas Metropolitanas en Colombia. Con el apoyo de la herramienta de internet se verificó la existencia de planes o directrices de ordenamiento territorial rural en dichas Áreas, como también estudios o documentos sobre el tema en el contexto internacional.

4

Problemáticas asociadas con el Ordenamiento Territorial Rural en Áreas Metropolitanas y Aglomeraciones Urbanas en Colombia



La literatura internacional coincide en reconocer desde principios de la década de los noventa, que las relaciones entre las zonas rurales y urbanas han venido sufriendo cambios importantes debido a razones de diversa índole, como patrones de migración y asentamiento de la población urbana y rural, dinámicas económicas y nuevos modelos de consumo, problemáticas ambientales y reconfiguración de la importancia y tratamiento que se les da a los recursos naturales, que son vitales para asegurar la calidad de vida en las ciudades y el campo. Los usos del suelo rural y urbano, como lo afirma Mylott (2009), no son mutuamente excluyentes, y al contrario se deben plantear bajo un modelo que permita la continuidad e interconexión de las comunidades que los habitan.

Países desarrollados, especialmente en Europa y Norteamérica, han evidenciado en las últimas tres décadas dos problemáticas recurrentes: i) el *aumento significativo en la competencia por suelo entre actividades no agrícolas y agrícolas en zonas rurales y zonas de transición urbano-rurales*, lo cual ha resultado en conflictos entre los diversos grupos de interés y las administraciones públicas, y ii) el *enfoque exclusivo de las políticas e instrumentos de planificación hacia lo urbano o hacia lo rural*, sin tener en cuenta las interrelaciones e interconexiones entre ambos. Estas problemáticas también son evidentes en Colombia y han sido estudiadas recientemente por el Gobierno nacional en diversas iniciativas.

La Misión de Ciudades del DNP afirmó en su diagnóstico (Barco, 2013) que las ciudades y centros poblados vecinos a las principales ciudades han presentado en los últimos dos censos mayores tasas de crecimiento, producto del efecto de localización de las actividades de la ciudad principal en los municipios cercanos; especialmente aquellas que requieren grandes extensiones de terreno para proyectos de vivienda de baja densidad, proyectos de vivienda de interés social y prioritario, industria, centros educativos, clubes, etc. Este fenómeno se ha dado principalmente en los suelos que constituían el primer anillo agrícola en torno a la mayoría de ciudades, el cual proveía parte de los alimentos y hacía las veces de área de transición entre la ciudad y el campo, lo que ha causado problemas de movilidad, prestación de servicios y funcionalidad en general.

Este desbordamiento de las ciudades de mayor escala hacia sus municipios vecinos, según el diagnóstico de la Misión

[...]responde a decisiones aisladas y atomizadas sin ninguna planeación ni previsión de los servicios requeridos, lo cual ha creado dificultades funcionales en estas nuevas ciudades supramunicipales, donde no existen mecanismos de gestión asociada. Los municipios pequeños no cuentan con infraestructuras (de movilidad, de servicios públicos, de equipamientos, etc.) para soportar las exigencias de las actividades de gran escala, ni con la institucionalidad para atender este tipo de desarrollo. (p. 35)

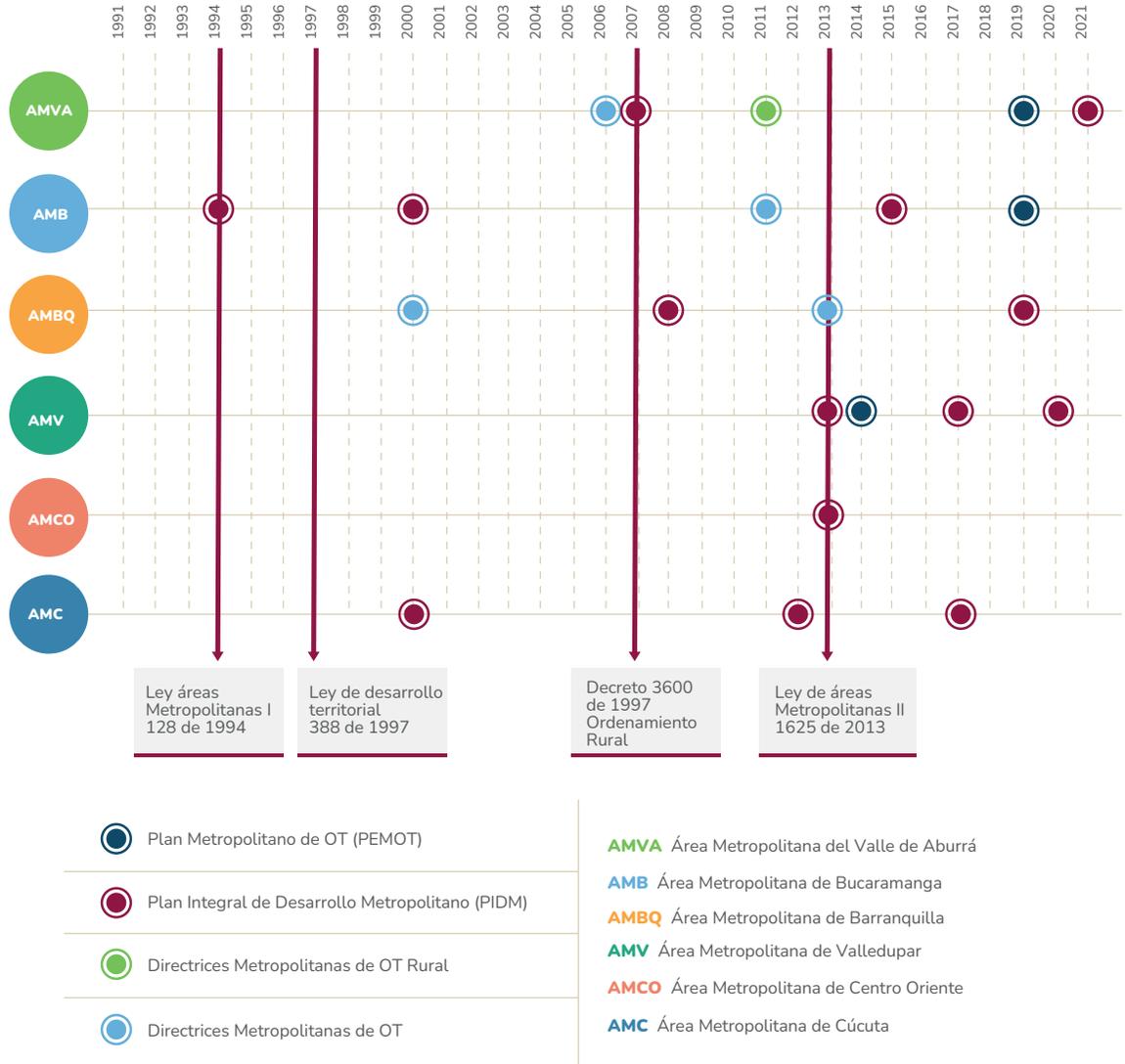
Por otro lado, debido al aumento de los precios del suelo en la periferia de las ciudades y de las vías de comunicación, las zonas rurales dejan de ser productivas ante la posibilidad de convertirse en zonas urbanas, se ocupan parcialmente y se convierten en zonas grises (DNP, 2015).

Adicionalmente, los POT municipales, establecidos mediante la Ley 388 de 1997, generalmente no consideran sus contextos externos supramunicipales, departamentales y regionales, por lo cual no abordan las dinámicas que trascienden sus límites político-administrativos.

A partir de lo anterior y de los diversos análisis hechos en este componente, la Misión define que uno de los principales retos para las ciudades radica en la adecuada planeación de las áreas rurales, en especial aquellas colindantes con la periferia urbana, con el fin de, por una parte, mantener la producción de alimentos y otros insumos cerca a los consumidores finales, y por otra, para evitar el crecimiento desmedido de la mancha urbana. Por lo tanto, es necesario contemplar un conjunto de acciones destinadas a garantizar el mejor uso posible de los suelos con vocación agrícola, evitar o desestimular el desarrollo urbano disperso y de baja densidad, teniendo en consideración las cualidades de los suelos, su localización, su relación con el desarrollo urbano (actual y futuro) y su incidencia en la sostenibilidad ambiental.

La formulación de los presentes lineamientos se basa en una revisión y análisis de información secundaria generada directamente por las Áreas Metropolitanas del país, que revela en gran medida las principales problemáticas y oportunidades asociadas con el tema en estudio. En la figura 2 se muestran los diferentes planes formulados y/o actualizados durante la vigencia de las leyes orgánicas nacionales de áreas metropolitanas.

Figura 2. Cronología de la formulación-actualización de instrumentos de planeación y ordenamiento territorial en áreas metropolitanas (1994-2021)



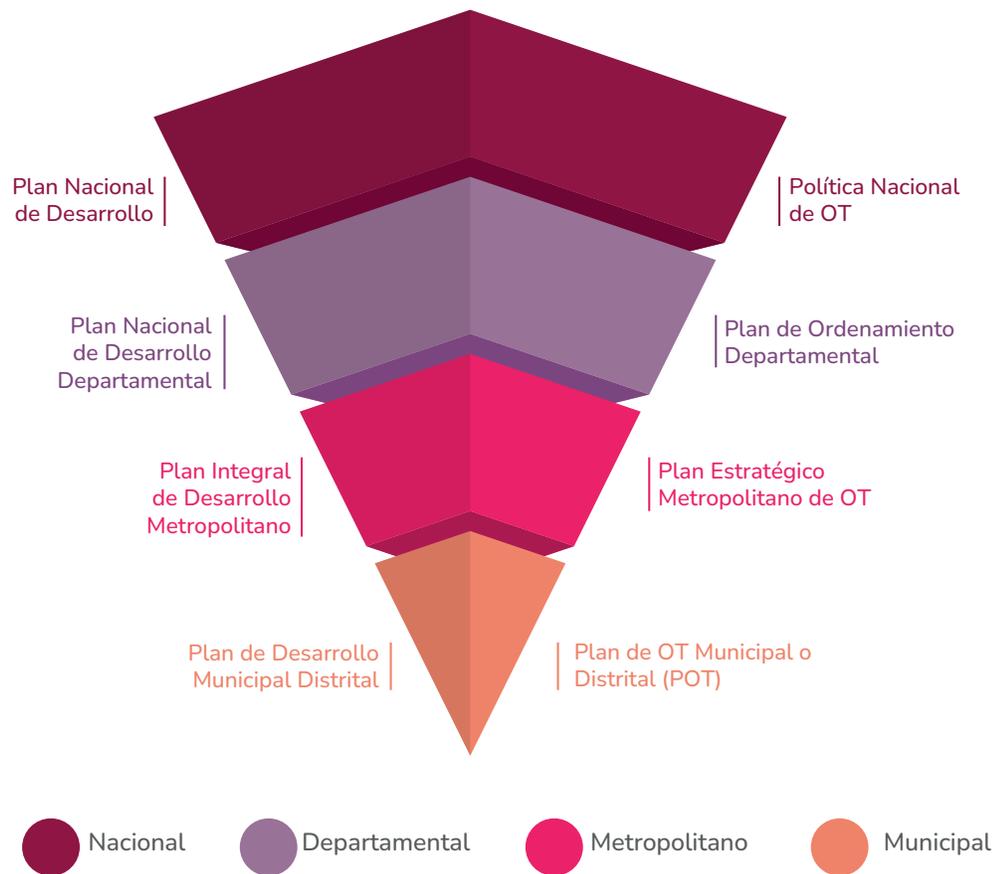
Fuente: Elaboración propia (2021).

En la evolución del proceso de planeación de las áreas metropolitanas, especialmente durante el periodo comprendido entre 1994 (adopción de la primera ley de áreas metropolitanas) y 2013 (adopción de la segunda ley de áreas metropolitanas) inicialmente estas solo contaban con el PIDM, el cual permitía orientar desde un mismo instrumento los asuntos del desarrollo económico y social de competencia de estas instancias, y el ordenamiento territorial. La figura 2 muestra cómo durante este periodo se formularon y actualizaron PIDM con visión de largo plazo (por lo general 12 años) que incluían directrices metropolitanas de ordenamiento territorial (DMOT), las cuales, en algunos casos, también se actualizaban mediante acuerdos metropolitanos.

Las DMOT se ocuparon fundamentalmente de brindarle sustento territorial-espacial a la visión y objetivos de desarrollo establecidos en el PIDM, definiendo el modelo de ocupación o de ordenamiento territorial —actual y futuro (con sistemas estructurantes, áreas funcionales, centralidades)—, y los hechos metropolitanos que lo sustentan. Incorporaban directrices y estrategias para alcanzar niveles de desarrollo y ordenamiento adecuados en todo el territorio, priorizando asuntos relacionados con el desarrollo urbano y el control de la conurbación, el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la consolidación de infraestructuras de transporte y servicios públicos de escala metropolitana. Adicionalmente, se definían “normas obligatoriamente generales” para los municipios de su jurisdicción, relacionadas con los usos del suelo, densidades y vivienda, entre otros. Se puede concluir que el enfoque tanto de los PIDM como de las DMOT era más urbano y que el ordenamiento del suelo rural metropolitano en su conjunto no era un asunto de especial prioridad; se trataba especialmente en la perspectiva de promover y mejorar los vínculos urbano-rurales y sus interdependencias, la planificación de suelos de expansión urbana y suburbanos, y la optimización de infraestructuras para el mejor funcionamiento de proyectos de encadenamiento productivo.

Los PIDM y las DMOT que se formularon y adoptaron a partir de 2007, año en el cual el MAVDT expidió el Decreto 3600 “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”, comienzan a incorporar definiciones y acciones que le brindan algo más de presencia al suelo rural en el ordenamiento metropolitano, como también, la posibilidad de articular este ordenamiento con el municipal y distrital derivado de los POT. Por ejemplo, emitir directrices y norma general para la definición y delimitación de las categorías de suelo rural de protección y desarrollo restringido, o la delimitación de Unidades de Planificación Rural (UPR) de interés metropolitano (AMB, Acuerdo Metropolitano 013 de 2011) (figura 3).

Figura 3. Escalas e instrumentos de planificación del desarrollo territorial



Fuente: Elaboración propia (2021).

Como un caso excepcional, en 2011 el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA, 2011) formuló las “Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural en los Municipios del Valle de Aburrá”. Este documento se alinea con la normativa nacional sobre ordenamiento territorial rural (Decreto 3600 de 2007 compilado en el Decreto Nacional 1077 de 2015) acogiendo, en términos generales, las definiciones y acciones relacionadas con la categorización y determinación de usos del suelo y de planificación intermedia del suelo rural. De tal forma, se plantea la construcción de Macrounidades de Planificación Territorial Rural Metropolitana (MPTRM), equivalentes a las UPR del Decreto 3600. Como parte de la metodología y la estructuración de las Directrices se definen las Unidades Territoriales de Paisaje (UTP), el Sistema Ecológico Estructurante Metropolitano (SEEM) del Valle de Aburrá, las áreas de protección agraria, los corredores viales suburbanos, los centros poblados rurales y los parques metropolitanos de borde.

A partir de la expedición de la segunda Ley de áreas metropolitanas (1625 de 2013) se imparte la obligación de formular y adoptar un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), además del PIDM. El PEMOT recoge en su contenido las DMOT y todos los demás alcances que la norma nacional le define a este instrumento. De esta manera, se alinea el ejercicio de la planeación del desarrollo territorial de las áreas metropolitanas con el del resto de niveles de planeación del país: nacional, departamental, distrital y municipal (figura 3). En esta perspectiva, la principal apuesta está en lograr la debida articulación en doble vía —de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba— entre los diferentes instrumentos, particularmente: la visión, el modelo, los objetivos y las estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial, como también, la sincronización de estos, en función de sus plazos de vigencia y ejecución —no son los mismos en todos los casos—.

En los ocho años transcurridos desde la implementación de la Ley 1625 de 2013, solo tres (AMVA, AMB y AMV) de las seis áreas metropolitanas han formulado y adoptado los PEMOT (figura 2) siguiendo los parámetros de la norma nacional, así como han formulado o actualizado los PIDM. Las otras tres áreas (AMBQ, AMCO y AMC) solo han actualizado sus PIDM. Algunos elementos que se pueden resaltar de los PEMOT formulados y adoptados son los siguientes:

- Le atribuyen al PEMOT una función clave de armonización y articulación con el PIDM, como también con los instrumentos de ordenamiento territorial municipal y distrital (POT).
- También, le atribuyen su carácter vinculante, específicamente de sus determinantes, según lo establecido en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997: “4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley”.
- No hay condiciones unificadas para la definición del modelo de ocupación territorial; en cada plan se realiza de manera diferente.
- Así mismo, la definición de las directrices varía en cada plan. En el caso de Bucaramanga, se establecen directrices para los vínculos urbano-rurales, tales como, definir centralidades y piezas metropolitanas de planificación y gestión. También, se define la figura del distrito rural integral, que contiene los suelos rurales clasificados como de producción agrícola en los POT y zonas donde existan actividades agropecuarias, a través del cual promueva

mediante beneficios en asistencia técnica y/o a través de una zonificación rural la producción de bienes alimentarios destinados a garantizar la soberanía y seguridad alimentaria metropolitana y la asociatividad entre los productores.

- Para definir las centralidades metropolitanas en suelo rural se implementó el Índice de Concentración Rural (ICR), sobre la base de identificar espacialmente las veredas donde se concentra la dotación de bienes y servicios que estimulan la aglomeración de la población y la interdependencia rural. Está basado en datos de fuentes oficiales como el Censo Agropecuario 2014, elaborado por el DANE y la información cartográfica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- En el PEMOT de Valledupar (AMV, 2014a) se definen lineamientos para cada uno de los subsistemas estructurantes de escala metropolitana, que son: gestión del agua; vías y transporte; ordenamiento del suelo rural, y gestión del riesgo. Los lineamientos del subsistema de ordenamiento del suelo rural se enfocan a: delimitar las categorías de suelo rural establecidas en el Decreto 3600 de 2007 —protección y desarrollo restringido—; promover la conectividad ecosistémica y reconfigurar el sistema ecológico estructurante de la Unidad Territorial metropolitana; promover y potenciar la productividad de las áreas rurales a través de la diversificación e integración económica con la región, y tener más en cuenta la planificación del suelo suburbano considerando las determinantes del Decreto 3600.
- En el PEMOT del Valle de Aburrá (AMVA, 2019) las directrices del programa de ordenamiento de suelos rurales y suburbanos se enfocan en: identificar los componentes de los suelos de producción agrícola de suelos rurales; definir los criterios e insumos técnicos para la delimitación de las UPR; identificar los suelos afectados por amenaza o riesgo de desastres y proponer medidas de mitigación; proponer un plan de mejoramiento del sistema vial rural y un sistema de transporte público adecuado a las necesidades de los habitantes en los suelos rurales y los suburbanos, y velar por el ordenamiento básico sostenible del suelo rural suburbano.
- Los hechos metropolitanos también se definen y formulan de manera diferente en cada plan. En algunos casos se han ido definiendo progresivamente en las diferentes versiones de los PIDM o de las DMOT. A manera de ejemplo, en la tabla 4 se presentan algunos hechos incluidos en los PEMOT de Valledupar, Bucaramanga y Valle de Aburrá.

Tabla 4. Definición de Hechos Metropolitanos en instrumentos de planificación y ordenamiento metropolitano

Hechos Metropolitanos Valledupar	Hechos Metropolitanos Bucaramanga	Hechos Metropolitanos Valle de Aburrá
<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento territorial metropolitano • Sistema de espacio público metropolitano • Adaptabilidad al cambio climático • Sistema de movilidad urbano-regional • Gestión de ordenamiento ambiental metropolitano • Sistema metropolitano de vivienda • Gestión de servicios públicos metropolitanos • Acciones de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo endógeno 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividad de disposición final controlada de residuos sólidos ordinarios • Impacto que produce la conurbación en la prestación del servicio público de transporte • Implementación de la estrategia de la bicicleta como medio de transporte en el AMB • Gestión institucional del servicio del centro de convenciones Neomundo • Prestación del servicio público de empleo en el AMB • Control a la práctica ilegal de fabricación, almacenamiento, transporte, venta y manipulación de artículos pirotécnicos • Gestión integral de residuos sólidos • Control a la informalidad en el transporte de pasajeros en el AMB • Creación de una zona franca en el área funcional de río Frío • Caracterización de la población objeto de desplazamiento en la jurisdicción del AMB 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan integral de gestión de la calidad del aire • Construcción del diagnóstico del PEMOT con actores de la Región • Viabilización y adjudicación de diseños de proyectos metropolitanos de infraestructura vial y conectividad ecológica • Implementación de la Estrategia de Movilidad Sostenible • Inicio de obras de 38 macrocolegios para la implementación de jornada única • Plan quebradas • Implementación Plan Siembra Aburrá • Implementación del Programa de Reconocimiento Empresarial Sostenible • Acuerdo para el piloto de cargue y descargue y estudio de transporte de carga en el Valle de Aburrá • Protección de la fauna silvestre y promoción de la tenencia responsable de fauna doméstica

- Como se puede observar, los hechos metropolitanos no reflejan una intención clara relacionada con el ordenamiento del suelo rural, tal como sí se define para el ordenamiento ambiental metropolitano.
- No obstante lo anterior, se incluyen algunas estrategias relacionadas con seguridad alimentaria (AMB), plazas de mercado (AMB) y ordenamiento de los suelos rurales y suburbanos (AMVA).

Además de lo observado en los PEMOT formulados, también se evidencian dificultades relacionadas con el marco normativo nacional:

- La Ley de Áreas Metropolitanas no es clara en cuanto a la existencia de hechos metropolitanos rurales agropecuarios, su definición y alcance.
- Al respecto, no existe claridad acerca de los “fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos” (Ley 1625 de 2013, art. 10), que pueden constituirse en hechos metropolitanos rurales agropecuarios.
- En las funciones de las áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013, art. 7), no se incluye una que les permita concurrir en la coordinación y armonización de la planificación y el ordenamiento del suelo rural agropecuario.
- Entre los contenidos mínimos del PEMOT (Ley 1625 de 2013, art. 22), se menciona el “ordenamiento del suelo rural y suburbano”; sin embargo, no queda claro el alcance desde el punto de vista técnico y de competencias. Este tipo de situaciones deberían ampliarse o aclararse en la reglamentación de la ley.
- Las normas en materia de planificación y ordenamiento territorial metropolitano han brindado prioridad a la determinación de los suelos de protección ambiental y no a los de vocación agrícola, con sus implicaciones para la seguridad alimentaria.
- Escasa reglamentación sobre las categorías de suelo rural de desarrollo restringido —suelo suburbano, centros poblados y vivienda campestre— particularmente sobre cómo se determina el umbral de suburbanización y las unidades mínimas de actuación.

Así mismo, también se evidencian dificultades relacionadas con la articulación de los instrumentos de ordenamiento metropolitano, ambiental y los de ordenamiento distrital y municipal, tales como:

- Desajuste en los momentos de la formulación, revisión y ajuste de los POT y los PEMOT, que no garantiza la articulación y complementariedad de las directrices de ordenamiento territorial rural metropolitano.
- Conflictos generados por la falta de armonización de los determinantes o instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental, con los de planificación y ordenamiento metropolitano.
- Carencia de objetivos metropolitanos en materia de planificación y ordenamiento territorial rural.
- Falta de continuidad en la determinación de las clases, categorías y usos del suelo rural agropecuario en los POT de los municipios que conforman las áreas metropolitanas.
- Diversidad de procedimientos y falta de precisión entre los municipios metropolitanos para la planificación del suelo rural agropecuario: clasificación; categorización; determinación de usos del suelo principales, complementarios, restringidos y prohibidos. La cartografía que soporta estas definiciones y delimitaciones no es compatible en todos los municipios.
- Vacíos e incoherencia en la determinación y tratamiento de suelos suburbanos y de expansión urbana entre los municipios que conforman las áreas metropolitanas.
- Crecimiento acelerado no planificado de las periferias urbanas, particularmente de la ciudad núcleo del área metropolitana, como resultado de la falta de políticas poblacionales que promuevan un crecimiento equilibrado entre las áreas urbanas y rurales de los municipios.
- No es claro cómo se articulan el alcance y potencial de instrumentos de planificación intermedia como las UPR en la escala metropolitana. Solo el PMOT de Bucaramanga se refiere a las UPR de interés metropolitano.
- Prevalencia de la planificación y el ordenamiento sectorial (ambiental, minero, transporte) sobre una visión de ordenamiento integral del territorio rural-macroordenamiento.
- Conflictos entre diversos usos y las formas de ocupación del suelo rural propiciados por la falta de planeación y control, y la debilidad de los instrumentos de ordenamiento territorial.

- Carencia de espacios públicos recreativos de escala metropolitana en zonas rurales.
- Debilidad técnica de los municipios y áreas metropolitanas para la comprensión de las problemáticas y la planeación territorial rural.
- Imposición y desarticulación de políticas y directrices nacionales sectoriales que afectan las decisiones y modelos de ordenamiento territorial rural en la escala metropolitana y municipal (vivienda, infraestructura, transporte, agua y saneamiento).
- No se incluyen variables como el paisaje o el patrimonio cultural como determinantes del ordenamiento territorial rural metropolitano.
- No se examinan adecuadamente los efectos derivados de la conurbación y la expansión urbana metropolitana sobre el mercado de tierras suburbanas y rurales, teniendo en cuenta que la especulación generada transforma los usos del suelo, desestimula los usos agropecuarios, dificulta el acceso a la tierra para quienes no la poseen, y tiende a expulsarlos de su hábitat tradicional.



5

Lineamientos y estrategias para el Ordenamiento Territorial Rural en Áreas Metropolitanas y Aglomeraciones Urbanas



Los lineamientos de política y recomendaciones que se presentan a continuación tienen el propósito de fortalecer, a través de diversos mecanismos, los vínculos entre las áreas rurales y los núcleos urbanos, y el mejoramiento de los beneficios mutuos que pueden generarse a través de una mejor integración entre ambos, especialmente en Áreas Metropolitanas y Aglomeraciones Urbanas, en las cuales se presentan las mayores presiones sobre el suelo rural agropecuario, debido a las crecientes dinámicas de urbanización.

Un aspecto importante para la aproximación a unos lineamientos de ordenamiento territorial rural en Áreas Metropolitanas tiene que ver con la definición de lo rural o la ruralidad en la metropolización. En el país no existe suficiente claridad al respecto, dado que el énfasis de los primeros ejercicios de planeación y ordenamiento metropolitano ha privilegiado aspectos urbanísticos y ambientales. Sin embargo, se puede plantear que la ruralidad y particularmente el suelo rural cumplen un papel multifuncional en el territorio metropolitano: determinan la forma como se conectan y relacionan los centros poblados; proveen alimentos y materias primas a los mismos; son fuente fundamental para el abastecimiento de agua; preservan las manifestaciones culturales y del patrimonio histórico; concentran los principales valores paisajísticos, y disponen de condiciones privilegiadas para el desarrollo de actividades productivas relacionadas con la economía verde, entre otras.

Ante la extensa, intensa y continua expansión metropolitana hacia la periferia rural de la metrópoli y de los municipios bajo su influencia, el reto es reconocer los hechos metropolitanos rurales, teniendo en cuenta que desde la perspectiva de la nueva ruralidad no se trata de delimitar de manera independiente lo urbano y lo rural metropolitano, sino de considerarlo de manera conjunta, analizando y entendiendo ese “nuevo rural híbrido” que interrelaciona los dos ámbitos y que está dando lugar a nuevas territorialidades. En consecuencia, al ordenamiento territorial metropolitano le corresponde identificar e interpretar esas nuevas territorialidades, buscando la armonía entre la proyección espacial del modelo de desarrollo metropolitano y sus diversas expresiones urbanas en el campo, procurando una interrelación sinérgica que mantenga el alto valor cultural y ambiental rural, considerando, en función de una visión de desarrollo metropolitano y su correspondiente modelo territorial futuro, un paisaje rururbano que integre sustentablemente las diversas manifestaciones de la nueva ruralidad con los sistemas locales productivos, ambientales y culturales.

5.1. El uso y la ocupación adecuada del suelo rural agropecuario y la promoción de la actividad agropecuaria como ejes estructurantes del desarrollo territorial metropolitano en el contexto de la nueva ruralidad

Partiendo del reconocimiento de la importancia que tiene el suelo rural en la producción y abastecimiento de alimentos para la creciente población del país y el mundo —especialmente la concentrada en zonas urbanas— y en el soporte que este brinda al desarrollo económico y social en términos de la provisión de recursos naturales, servicios ambientales, etc., García (2012), en el componente de lineamientos técnicos y políticos para el ordenamiento territorial campo-ciudad de la Misión de Ciudades, presentó un diagnóstico y recomendaciones generales que ponen en evidencia la necesidad de:

- Planificar y fomentar el uso eficiente del suelo en los bordes de las zonas urbanas, con el fin de enfrentar el permanente desplazamiento de la actividad agrícola y facilitar el abastecimiento.
- Acercar el área sembrada a las ciudades mediante la aplicación de una serie de incentivos como: i) desarrollos tecnológicos, incluyendo cambio de productos; ii) programas de acceso a tierras, y iii) relocalización de población hacia zonas subutilizadas o centros urbanos.
- Formular instrumentos de gestión y financiación del suelo rural, desarrollados con base en la experiencia de aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo urbano de la Ley 388 de 1997.
- Adecuar los avalúos de las zonas rurales para fomentar la producción agropecuaria dentro de la frontera agrícola, estableciendo la graduación de tributos sobre la tierra atada a su uso adecuado.

Estos planteamientos responden en buena medida a las dinámicas que se vienen dando en países desarrollados, especialmente en Europa, donde la política pública ha sufrido en las últimas décadas una recomposición frente a la visión que se tenía del campo y de la importancia de las actividades productivas propias del suelo rural, pasando de una aproximación separatista en la planificación a una basada en las alianzas urbano-rurales, especialmente para las áreas metropolitanas⁶.

⁶ URMA (2014).

Esto es especialmente crítico en aquellas zonas más alejadas de las grandes áreas metropolitanas, en las que la población tiene menor acceso a servicios públicos, infraestructura social y física, y servicios complementarios. También se han puesto en evidencia fenómenos como el decrecimiento de las áreas sembradas y el aumento del valor del suelo rural en zonas contiguas a las principales ciudades y lo contrario en las zonas más alejadas de las mismas. En este sentido, García afirma que “El esfuerzo marginal de incorporación de tierras para la agricultura se está dando mucho más en la periferia, donde no se tienden a contar con las mejores condiciones de productividad y condiciones de vida” (p. 93).

Adicionalmente, y en la medida en que continúan presentándose fenómenos como la disminución de la población y la concentración de la pobreza en áreas rurales, el suelo y las actividades que este soporta, especialmente la agrícola, pierden competitividad y son reemplazadas por usos no adecuados ni correspondientes con la capacidad y potencial del suelo, como la vivienda campestre o la minería.

Algunas acciones que se proponen para incentivar un uso más adecuado del suelo rural y promover la actividad agrícola como ejes estructurantes del desarrollo y ordenamiento territorial a escala metropolitana, son las siguientes.

5.1.1. Implementar figuras como la declaratoria de “suelos de protección agraria”⁷

Incorporada en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural del AMVA, o las “zonas agrícolas protegidas” establecidas por el Área Metropolitana de Montreal, con la finalidad de restringir la posibilidad de que las tierras con mayores potenciales agrícolas sean destinadas a otro fin. En este sentido, es recomendable realizar análisis detallados de la vocación o aptitud de todo su suelo rural, con el fin de determinar cuáles son aquellos que cumplen las características necesarias para ser incluidos en dicha declaratoria. Este proceso, junto con aquellas declaratorias asociadas a las áreas protegidas que no pueden ser explotadas ni ocupadas de ninguna manera o de manera restringida por razones estrictamente ambientales, ayudaría a lograr dos propósitos de vital importancia para el desarrollo metropolitano: i) frenar el desbordamiento desmedido de la mancha urbana hacia suelos rurales, y ii) controlar los precios del suelo rural en las áreas metropolitanas.

⁷ Definidas como las áreas que se reconocen y protegen como zonas de producción agrícola, pecuaria y forestal significativa de carácter metropolitano por tener asentadas comunidades campesinas que sustentan esta vocación agraria a través del uso actual del suelo, el número de predios dedicados a este uso, el grado de asociación de los campesinos y el volumen de producción a escala municipal y metropolitana. Igualmente, se incluyen las áreas cuyos suelos pertenezcan a las clases II y III, según la clasificación del IGAC, siempre y cuando el uso actual del suelo sea agrario y no tenga presión evidente del mercado inmobiliario.

5.1.2. Definir y simplificar las categorías y usos rurales en función del ordenamiento territorial y la gestión del suelo

El fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial de escala metropolitana y municipal para la determinación, homologación y continuidad de los mismos, depende en gran medida de que se cuente con definiciones más precisas sobre las categorías del suelo rural de protección y desarrollo restringido, de tal manera que se posibilite la comparación espacial de estos usos y se complemente el análisis de la planificación rural metropolitana con el diagnóstico de los conflictos por vecindad entre usos con propósitos incompatibles (contradicciones entre categorías).

5.1.3. Brindar mayor especificidad a la definición de las categorías de suelo rural

El Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto Nacional 1077 de 2015, definió de forma general estas categorías, pero todavía requieren mayor precisión en cuanto a su delimitación y alcance. Del mismo modo, se requiere revisar y armonizar la definición de categorías de suelo agropecuario que aplican las autoridades ambientales en sus ejercicios de ordenamiento territorial. Las acciones derivadas de este lineamiento, especialmente la revisión y actualización de los reglamentos, deben desarrollarse de manera conjunta entre el MVCT, MADR y MADR-UPRA.

5.1.4. Definir conceptos más acotados para el ámbito metropolitano

En la reglamentación de la Ley de Áreas Metropolitanas se requiere precisar y unificar conceptos en torno al ordenamiento territorial rural metropolitano, particularmente la definición del hecho metropolitano rural agropecuario y el uso rural agropecuario metropolitano, entre otros. En la consolidación de esta propuesta reglamentaria, además del Ministerio del Interior, deberían participar los ministerios mencionados en la acción anterior.

Para el AMB, el hecho metropolitano rural agropecuario es aquel que determina las políticas relacionadas con la planificación y el ordenamiento territorial del suelo de producción agropecuaria, necesarias para el sustento y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de toda una región, en la que se encuentra inmersa un área metropolitana y de la cual dependen su sustento, su funcionalidad urbana y su economía.

Para el AMVA esta definición debe variar dependiendo de las características y dinámicas de cada territorio metropolitano. Depende del dinamismo que se esté generando en la zona objeto de análisis, del tamaño de las entidades territoriales que conforman el área metropolitana y de su población. Como los límites político-administrativos son de alguna manera aleatorios respecto a las dinámicas socioeconómicas y ambientales, un área metropolitana con poca población y un territorio amplio tienen condiciones diferentes respecto a su ruralidad que una de menor extensión y mayor población. En este caso, las presiones de la urbanización sobre el territorio rural son mayores y este provee, a su vez, menos servicios de soporte para las zonas urbanas vinculadas a ellas.

Para el AMCO, el hecho metropolitano relacionado con la ruralidad debe definirse sobre el entendido de la demanda urbana para el muy respetuoso aprovechamiento de los servicios ecosistémicos que se producen en el suelo rural, que permite la calidad de vida y la disposición de condiciones productivas y competitivas en el territorio; de tal forma que se fomente la conservación de los ecosistemas naturales y se estimule la disposición de estos en cantidad y calidad.

5.1.5. Definir criterios de uso, ocupación (por ejemplo, principales, compatibles, condicionados, restringidos, prohibidos, etc.) y gestión del suelo rural, para los instrumentos de ordenamiento territorial

Contar con un mejor entendimiento de los potenciales reales y restricciones necesarias de los suelos en toda la escala metropolitana, no solo contribuye a mejorar la estructura de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, y con esto a que se defina una más adecuada asignación de usos y zonificación, sino que también contribuye a: i) promover una mejor distribución del resto de usos en toda el área metropolitana (incluidos los urbanos); ii) lograr mejores niveles de productividad y sostenibilidad de las actividades rurales y de soporte ambiental; iii) lograr una mejor configuración de densidades y patrones de ocupación; iv) definir una mejor especialización y complementariedad de las actividades que se desarrollen en el territorio; v) organizar de una manera más eficiente sistemas de soporte como el logístico y abastecimiento; vi) mejorar las estrategias que se planteen para garantizar la seguridad alimentaria, y vii) promover, como se verá más adelante, el diseño e implementación de zonas multifuncionales en la escala de bordes o fronteras rurales y urbanas (especialmente en suelos suburbanos), que integren al campo y la ciudad de una manera más estratégica.

De la misma manera, es necesario definir estos criterios para suelos rurales que no sean declarados de protección y que puedan ser explotados para actividades como vivienda campestre, minería, turismo, recreación, agroindustria, etc., e incorporarlos en los PEMOT y los POT, con el fin de no dejar vacíos normativos que den pie en el futuro al uso inadecuado del suelo. Igualmente, se deberán hacer las definiciones respectivas con relación al manejo del suelo en los centros poblados de importancia metropolitana, los cuales deberán ser definidos por el área respectiva.

5.1.6. Establecer un esquema de tributación predial diferencial para las áreas metropolitanas, aplicable uniformemente a los municipios asociados

Considerando que en buena medida se trata de problemáticas asociadas al mercado de suelo rural debido a la presión del mercado inmobiliario urbano, y a la que ejercen otras actividades con mayores rentabilidades como el turismo o la minería, es necesario, como complemento a la declaratoria de suelo de protección agraria, establecer un esquema de tributación predial diferencial que castigue los usos no adecuados del suelo y su subutilización o sobreutilización agrológica y premie progresivamente no solo el uso adecuado, sino también el buen manejo de densidades poblacionales, niveles de productividad y manejo apropiado de los recursos disponibles (rotación de cultivos, producción de alimentos orgánicos, menor uso de pesticidas y productos químicos, buen manejo del recurso hídrico, etc.), siempre dándole prioridad al uso y al cumplimiento de las condiciones que los predios deben tener para el desarrollo de esta actividad, como las características de la UAF.

Este esquema de tributación cumpliría varias funciones, además de la principal que se mencionó anteriormente: i) de control de la expansión urbana al desincentivar usos que no corresponden con la vocación principal del suelo rural y que responden a modelos de ocupación suburbana de baja densidad o actividades que van en contradicción con las agrícolas o las zonas de protección ambiental; ii) de equilibrio y unificación en términos de la financiación municipal y metropolitana al incrementar los ingresos que generaría el suelo rural y por lo tanto la capacidad de inversión en infraestructura y programas y proyectos de desarrollo económico y social en el campo, y iii) de disminución de la brecha institucional y administrativa existente entre lo rural y lo urbano, al igual que la brecha que hay en este sentido entre municipios, evitando así el fenómeno de localización desequilibrada de actividades urbanas en suelo rural por vía de exenciones tributarias diferenciales.

Para lograr la implementación de este esquema tributario, las Áreas Metropolitanas y sus municipios se enfrentan a un gran reto relacionado con la información

disponible para hacerle seguimiento al mercado inmobiliario del suelo rural, debido a la falta de información y sistemas para recolectarla y organizarla. Este tema se desarrollará más adelante.

5.1.7. Determinar los suelos rurales con aptitud dentro de la frontera agrícola y priorizar acciones de ordenamiento que mejoren sus condiciones de conexión y acceso a los mercados

Los POT y PEMOT deben orientar la localización de los corredores logísticos más estratégicos partiendo de las necesidades de los productores agrícolas y agropecuarios. De la misma manera, los PEMOT deben definir los lineamientos y reglamentar la localización de la infraestructura vial y logística necesaria para promover la competitividad y sostenibilidad de las actividades productivas que se desarrollan sobre el suelo rural, teniendo en cuenta las restricciones ambientales, la zonificación y usos del suelo que se deriven de las directrices de ordenamiento territorial metropolitano y los demás instrumentos y reglamentación sectorial vigentes. Para lograr esto, las Áreas Metropolitanas deben, en conjunto con sus municipios, realizar los estudios necesarios para definir planes maestros logísticos y de abastecimiento de escala metropolitana que busquen aumentar la eficiencia y rentabilidad de las actividades productivas rurales.

Parte del logro de unas mejores eficiencias en términos logísticos y de transporte, y por ende de una mejor conexión e integración entre lo rural y lo urbano, corresponde al desarrollo de mecanismos unificados a escala metropolitana de control de usos de suelo y el desarrollo de actividades no permitidas a lo largo de los corredores viales estratégicos. Esto permitirá evitar la localización y desarrollo de actividades ilegales que afecten el flujo adecuado de vehículos particulares y públicos, de carga y pasajeros.

5.1.8. Provisión de equipamientos para generar facilidades y transformaciones rurales

En su mayoría los equipamientos sociales, culturales, recreativos y de servicios se encuentran localizados en los centros urbanos, lo cual restringe el acceso de la población rural a los mismos y acentúa las brechas para su desarrollo. Mediante los POT se deben identificar y promover centralidades rurales que contengan los equipamientos y servicios que satisfagan las necesidades básicas de las comunidades, evitando su desplazamiento hasta los centros urbanos y el costo de los mismos.

5.2. Multifuncionalidad del suelo rural como prioridad de los procesos de planificación territorial, económica y social

50

Los vacíos normativos que existieron en los últimos años alrededor de la planeación y gestión supramunicipal para las Áreas Metropolitanas han desatado una serie de debates y discusiones en torno a temas críticos para su desempeño como entes administrativos, lo cual ha resultado, entre otras cosas, en la entrada en vigencia de la Ley 1625 de 2013, con la que se intenta subsanar las mayores dificultades institucionales para esta figura. Por lo anterior, es necesario consolidar el marco institucional y de instrumentos señalado en la Ley, con el fin de que las Áreas cuenten con las herramientas suficientes para contribuir “desde arriba” con la organización del territorio, especialmente en la mitigación de impactos negativos sobre la población y los recursos naturales.

5.2.1. *Consolidar la reglamentación nacional sobre suelos suburbanos y declarar la suburbanización como hecho metropolitano determinante de las relaciones campo-ciudad*

Si bien la inclusión del componente de ordenamiento físico territorial en el PIDM, y la redefinición de este último como “una norma general de carácter obligatorio a la que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial” representan un avance en la reglamentación, este instrumento sigue siendo limitado en la medida en que su alcance está restringido a lo relacionado con los hechos metropolitanos definidos por los municipios de cada área. Por otra parte, a pesar de que la Ley define que uno de los componentes del PIDM debe ser “La determinación de la estructura urbano-rural para horizontes de mediano y largo plazo” y que entre los contenidos mínimos del PEMOT está el “ordenamiento del suelo rural y suburbano”, no es totalmente claro cómo estos deben desarrollarse en el caso de que las diferentes dinámicas urbano-rurales entre los municipios no estén declaradas como hechos metropolitanos.

De tal forma, es importante que en los PEMOT se analice la escala e impacto de los hechos metropolitanos (técnicos, jurídicos y políticos) según los criterios de determinación establecidos en la Ley (artículo 11) los cuales incluso, como se ha mencionado, se pueden hacer más explícitos en una futura reglamentación, especialmente en su interpretación sobre los ejercicios de planeación y ordenamiento del suelo rural.

Otra apuesta importante, a partir de la comprensión de las dinámicas suburbanas en el país, y más allá de la necesidad vigente de su reglamentación como clasificación del suelo en los POT, estriba en encontrarle la oportunidad o lado positivo en función de su aporte a la consolidación de un modelo de ocupación territorial desde el punto de vista físico y poblacional más equilibrado, y como una escala intermedia entre las altas densidades que predominan en el sistema de ciudades y las bajas densidades de las áreas rurales. De alguna manera, la interface más importante entre urbanización y ruralidad se expresa en estas áreas.

5.2.2. Definir el contenido y alcance de los PEMOT, su articulación con el PIDM y otros instrumentos de planeación y desarrollo territorial

El Gobierno nacional, conjuntamente con las Áreas Metropolitanas, debe avanzar en la reglamentación de los diferentes instrumentos definidos en la Ley 1625 de 2013, particularmente los PEMOT, estableciendo su articulación con otros instrumentos de planificación y ordenamiento de escala metropolitana y sectorial, particularmente las UPR, para la comprensión del territorio de manera más unificada. En su contenido es importante establecer el alcance de aspectos como el modelo de ocupación territorial, los hechos metropolitanos asociados con el suelo rural⁸, el programa de ejecución y el expediente metropolitano. Por otra parte, también es importante desarrollar directrices relacionadas con los mecanismos de reparto equitativo de cargas y beneficios y de gestión del suelo rural, y las normas generales de obligatorio cumplimiento a las cuales deben sujetarse los POT, según lo establecido en la misma Ley.



⁸ Según la Ley 1625, artículo 10, los hechos metropolitanos son los fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana.

5.2.3. Establecer el sistema hídrico como elemento articulador del territorio rural y determinante clave del ordenamiento territorial metropolitano

Para esto es necesario que se definan desde los PEMOT y en conjunto con las autoridades ambientales, empresas de servicios públicos y entidades encargadas de la gestión del riesgo, las estrategias y el Sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento) de que trata la Ley 1625 de 2013; estableciendo reglas claras frente al manejo del sistema, al igual que los impactos que su inadecuada utilización pueden representar a la luz del abastecimiento o tratamiento una vez el recurso ha sido dispuesto. Además, es importante definir directrices para la articulación de los POMCA y los PEMOT, y que desde estos se garantice la vinculación y protección de este sistema en los POT. De igual manera, es importante incorporar en el ordenamiento del suelo rural agropecuario metropolitano las acciones y mecanismos que garanticen el suministro de agua para sistemas de producción agropecuaria, y el establecimiento de distritos de adecuación de tierras.

La provisión de agua, tanto para el abastecimiento de la población y los requerimientos de las actividades urbanas como para los asentamientos rurales y la producción agropecuaria, teniendo en cuenta las necesidades actuales y de las generaciones futuras, se ha identificado como uno de los asuntos críticos que se deben prever, principalmente para los grandes conglomerados urbanos. Desde la perspectiva metropolitana implica considerar, con mirada de largo plazo, la protección, conservación y ordenamiento de sistemas hídricos metropolitanos, en función de los requerimientos poblacionales y productivos.

5.2.4. Asociar variables como el cambio climático y la gestión del riesgo en el ordenamiento rural metropolitano

Los PEMOT deben incorporar como determinantes de ordenamiento territorial rural los estudios de riesgo de cada municipio, particularmente los señalados por el Decreto 1807 de 2014 del MVCT⁹, compilado en el Decreto Nacional 1077 de 2015, con el fin de realizar análisis integrales supramunicipales, contar con una visión metropolitana del mismo y definir acciones de gestión del riesgo que involucren a más de un municipio.

⁹ Estudios en los suelos urbanos y de expansión urbana para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa.

5.2.5. El derecho al paisaje como variable clave del ordenamiento rural metropolitano

En la medida en que la mayor proporción del paisaje metropolitano está constituido por espacios y escenarios naturales y artificiales que ofrece la ruralidad, es necesario promover su valoración y protección en los ejercicios de planeación y ordenamiento de las Áreas Metropolitanas. Como ejemplo de lo anterior se puede mencionar la declaratoria de la UNESCO del paisaje cultural cafetero, la cual involucra una porción del territorio del AMCO.

5.3. La multifuncionalidad de los bordes rural urbano como estrategia para garantizar mayor cohesión territorial

Debido a la fragmentación espacial y sectorial en la planificación e intervenciones de los bordes rural-urbano mencionados en el presente documento y con el propósito de promover la complementariedad e integración rural-urbana dentro de las áreas metropolitanas, estas deberán replantear y estructurar áreas de actividad y proyectos multipropósito de escala metropolitana, incluso que superen las fronteras metropolitanas, que articulen los elementos (suelo, actividades, infraestructura, etc.) que tienen el potencial de hacer que las zonas rurales, las suburbanas y las ciudades gocen de los beneficios que cada una puede brindar a las demás. En la medida en que se promuevan acciones que representen beneficios que trasciendan los límites municipales y las diversas clases de suelo, se logrará una mayor cohesión territorial, social, económica e inclusive política en las áreas metropolitanas, y entre estas y el resto de su territorio circundante.

5.3.1. Impulso a proyectos multifuncionales, o reconfiguración de elementos existentes, que pueden estructurarse para uno o varios municipios del Área Metropolitana

Las posibilidades de articular y complementar acciones y proyectos que inicialmente no han contemplado de manera integral el ámbito espacial y la multifuncionalidad metropolitana son amplias y dan cabida a que las Áreas: i) aumenten su capacidad propositiva teniendo en cuenta las restricciones normativas existentes en sus municipios, y ii) identifiquen zonas estratégicas para el trabajo asociado entre dos o más municipios. Lo anterior puede lograrse desde proyectos como centros

de investigación, innovación y desarrollo para temas ambientales, tecnológicos, productivos, de energía renovable, etc.; centros educativos y de capacitación especializados para la agroindustria; zonas especializadas para el desarrollo de turismo ecológico; parques urbano-rurales de escala regional y metropolitana; zonas francas y ferias para la producción agrícola y pecuaria; centros o plataformas logísticas de acopio, transformación y distribución; centros médicos especializados, hasta proyectos de integración social, participación y encuentro comunitario, como talleres de planificación urbano rural, proyectos artísticos, encuentros de intercambio de conocimiento, proyectos de voluntariado para la reforestación, etc.

Cada Área Metropolitana deberá hacer un análisis con base en sus características particulares y plantear a partir de sus necesidades y problemáticas más críticas y de sus visiones y modelos territoriales futuros las intervenciones necesarias en términos espaciales y humanos. La recomendación al momento de explorar o definir este tipo de intervenciones es tener en cuenta la multifuncionalidad y la escala metropolitana. Paralelamente, deberá buscar los mecanismos para incorporar y definir estos elementos integradores en sus instrumentos de planificación territorial y de desarrollo, y en aquellos de sus municipios para garantizar su adopción en las diversas agendas políticas de los mandatarios municipales y departamentales.

5.3.2. Definir estímulos para mantener actividades de autoconsumo en los suelos agropecuarios dentro de las Áreas Metropolitanas, particularmente en los bordes, y como estrategia para retener a la población rural evitando su desplazamiento hasta los centros urbanos

El ordenamiento territorial metropolitano debe promover acciones e instrumentos con los cuales se garantice la seguridad alimentaria en las áreas urbanas, centros poblados y las zonas rurales. Es indispensable evitar el desplazamiento de las actividades agrícolas hacia las periferias y acercar nuevamente el área sembrada a las ciudades mediante la aplicación de incentivos como: i) desarrollos tecnológicos, incluyendo cambio de productos; ii) programas de acceso a tierras, y iii) relocalización de población hacia zonas subutilizadas o centros urbanos.

5.3.3. Identificar y promover la ejecución de proyectos de espacio público recreativo como elemento multifuncional y articulador del territorio intra e intermunicipal, que contribuyan a la superación del déficit existente en suelo rural

Al respecto, la Ley establece que tanto los PIDM como los PEMOT deben promover la definición de políticas, estrategias y directrices para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala metropolitana. En el caso del PIDM de Valledupar, el Sistema Metropolitano de Espacio Público se constituye en uno de los ocho hechos metropolitanos priorizados, y como acciones para su desarrollo se plantearon: i) la formulación de un Plan Maestro de Espacio Público; ii) la expedición de lineamientos para el diseño, ejecución, operación y mantenimiento de las obras de espacio público metropolitano; iii) la ejecución de las obras metropolitanas requeridas para el cumplimiento de las metas del Plan Maestro, y iv) el seguimiento, control y administración de dichos espacios.

5.3.4. Fortalecer la conectividad de las zonas rurales y urbanas en las Áreas Metropolitanas, y con el resto del territorio nacional, mediante la consolidación de la infraestructura vial y de transporte

Otros elementos que juegan un papel fundamental en la integración entre las zonas urbanas y rurales son la infraestructura y los servicios de transporte, ya que permiten el acercamiento entre las poblaciones, servicios y productos, que cada una ofrece o localiza. Si bien el Gobierno nacional y las grandes ciudades han venido haciendo un esfuerzo importante por implementar sistemas integrados de transporte masivo para aliviar las deficiencias en la movilidad urbana y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, existen aún grandes vacíos normativos, institucionales y de financiación, para que estos servicios se extiendan a zonas rurales o se conecten de una manera eficiente a los servicios de transporte interurbano ofrecidos en las regiones.

La Misión de Ciudades planteó entre sus recomendaciones de conectividad la creación de “entidades regionales encargadas de administrar el transporte intermunicipal, elaborando los lineamientos para la creación de un ente gestor regional de transporte, que garantice la operación racional y eficiente del sistema intermunicipal y su conexión

con el transporte urbano, preferiblemente a partir de los ya existentes” (DNP, 2015, p. 148). Más allá de esto, y en caso de que esta recomendación sea adoptada por las ciudades que componen el Sistema, para el caso de las Áreas Metropolitanas que ejercen la función de autoridad de transporte se recomienda que estructuren los lineamientos para la creación del ente gestor regional de transporte con el fin de garantizar, por una parte, que la infraestructura cuente con la capacidad necesaria para atender eficientemente las demandas de la población rural que requiere viajar a las ciudades para la obtención de servicios, productos, etc., y viceversa, y por otra, que los servicios de transporte intra e intermunicipales cuenten con esquemas tarifarios apropiados que respondan a las necesidades de la población rural y sus menores niveles de ingreso comparativamente con los de la población urbana.

Pese a que es importante promover la conectividad entre las zonas rurales, y entre estas y los centros poblados, los programas nacionales y locales que impulsan la consolidación del sistema vial no deben promover la generación o expansión de corredores suburbanos que atenten contra la ocupación de suelos con vocación agrícola o de protección.

5.4. La información como insumo para la construcción, armonización y monitoreo del ordenamiento territorial rural

Proyectar procesos de planificación metropolitana o regional sin contar con fuentes de información y criterios unificados de análisis entre los municipios que componen el territorio puede resultar en acciones y reglamentación inefectivas y fragmentadas en el corto, mediano y largo plazo. Lograr una visión de desarrollo y ordenamiento territorial unificada, y una normatividad coherente que la soporte, debe partir de entender de manera clara las principales divergencias, coincidencias, contradicciones y discontinuidades que se presentan en el territorio, incluyendo aquellas inherentes a la población que lo habita.

En este sentido, se puede hablar de dos niveles de información que permitirán la armonización del ordenamiento territorial en general: i) la información necesaria para dar continuidad espacial al territorio, en especial al suelo y actividades rurales, trascendiendo las fronteras municipales, y ii) la información necesaria para entender y proyectar las conexiones entre lo rural, lo suburbano y lo urbano. El tema de la información cobra vital importancia si se parte de la hipótesis de que fenómenos que ocurren en un municipio puede tener incidencia en sus municipios vecinos, al igual que ocurre entre lo rural y lo urbano.

En la construcción del documento “Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural del AMVA” se hace un ejercicio en el que se analiza la manera

en la que los diferentes municipios entienden su territorio, clasifican su suelo y le asignan atribuciones y posibilidades para su desarrollo, explotación o conservación. Este análisis, que puede ser adaptado y replicado por otras áreas metropolitanas del país, partió de examinar las inconsistencias en la normatividad vigente para la ruralidad metropolitana, a través de la revisión de los componentes y estructuras de planificación rurales de los POT de cada municipio y su cartografía, encontrando una gran divergencia entre uno y otro en términos de vocaciones, zonificación de usos del suelo, intervenciones, clasificación por tipología de actividades, zonificación ambiental, etc. Esto evidencia la existencia de una “variedad de lenguajes que dificultan los análisis a escala regional”, una “mezcla indiscriminada de usos, zonificaciones, intervenciones y tratamientos rurales como resultado de su proceso de planificación”¹⁰, y debilidades como “la desprotección de elementos estructurantes naturales tan importantes como las fuentes hídricas”.

5.4.1. Homologar y simplificar en los POT y PEMOT de las Áreas Metropolitanas la información sobre la caracterización y delimitación de las clases, categorías y usos del suelo rural, suburbano y de protección

Lo anterior es importante para asegurar un diagnóstico integral de los conflictos y potencialidades existentes, como también para plantear los mecanismos que le ofrezcan una continuidad lógica en el territorio¹¹. Lo anterior implica que cada Área Metropolitana deberá hacer, en conjunto con sus municipios, un análisis de las divergencias existentes en cada uno de los POT frente a condiciones de geomorfología, zonificación climática, hidrografía, estructura predial, valoración del suelo, conectividad e infraestructura vial, gestión del riesgo, usos del suelo,

¹⁰ “Del análisis del articulado contenido en los Acuerdos se obtiene un total de 61 categorías diferentes para los usos propuestos en suelo rural, de las cuales el 72,13% (44 categorías) son utilizadas de manera única, es decir, son categorías que no coinciden con ninguna de las definidas por los demás entes territoriales. Es inevitable señalar que 44 de 61 categorías es un número de divergencias bastante considerable, más aún, si se tiene en cuenta que los municipios del Valle deberían siempre planificar su territorio considerando su contexto regional y por lo tanto deberían contemplar un mismo lenguaje categórico para el ordenamiento territorial de las zonas rurales, que en efecto son determinantes para el desarrollo local y regional. De igual forma, se observa que entre los usos del suelo propuestos por los municipios no se presenta ni siquiera una categoría que coincida en su aplicación para el total de los 10 municipios que fueron analizados, tan solo 1 de las 61 categorías es utilizada en un máximo de 6 municipios —la categoría de protección—. También se observa que tan solo 16 de las 61 categorías, es decir el 26,23%, presentan alguna coincidencia con otros municipios” (p. 72).

¹¹ La Misión de Ciudades recomendó “identificar, delimitar y definir la Estructura Ecológica Principal Nacional en los entornos urbanos, con prioridad en la protección de cuencas abastecedoras de acueductos, para establecer categorías con reglas claras para la ocupación y uso del suelo en los alrededores de las ciudades y dentro de los entornos urbanos, con prioridad en la protección de cuencas abastecedoras de acueductos, para establecer categorías con reglas claras para la ocupación y uso del suelo en los alrededores de las ciudades y dentro de las aglomeraciones urbanas [...]. Para definir esta Estructura Ecológica es necesario simplificar y unificar las categorías de suelos de protección aplicables en todos los ámbitos territoriales y definir los usos y las actividades permitidas en cada una de ellas. Al mismo tiempo es necesario consolidar instrumentos de planeación y la institucionalidad a nivel regional para dar insumos adecuados a los planes de ordenamiento municipales” (p. 92).

infraestructura, entre otros, a la luz de la normatividad nacional, regional y local vigente, y la posterior homologación de las variables que se definan en el análisis, mediante los estudios que se identifiquen como faltantes.

También es importante realizar un análisis detallado de las actividades, usos y características de vecindad entre las diferentes clases y categorías de suelo, teniendo como prioridad el suelo rural y de protección con el fin de establecer actividades de transición apropiadas, especialmente en el suelo suburbano. Para esto, es necesario establecer el nivel actual de heterogeneidad en la escala, composición y nivel de detalle de la información que existe en los POT para las distintas clases de suelo. Con base en los hallazgos se deberán plantear estudios complementarios y nuevas definiciones y ajustes en los instrumentos de planificación municipal y metropolitano para lograr la coherencia que se requiere.

5.4.2. Diseñar e implementar observatorios metropolitanos del suelo rural agropecuario como instrumento para la toma de decisiones y monitoreo de las políticas de ordenamiento territorial

Teniendo en cuenta que las zonas rurales no cuentan con mecanismos apropiados para monitorear el mercado de tierras e inmobiliario, se plantea la necesidad de que las Áreas Metropolitanas (en coordinación con sus municipios) que tengan la capacidad no solo de producir, acopiar y procesar información del rural, sino también de desarrollar mecanismos para el análisis de las relaciones que se dan a escala catastral, comercial y transaccional, implementen observatorios inmobiliarios y del mercado del suelo. Esto permitiría generar análisis que incorporen información que hoy en día no está siendo tenida en cuenta, sobre todo en la escala supramunicipal, y llevaría a que el mercado inmobiliario y las administraciones locales cuenten con información más transparente e integral para la toma de decisiones. Este tipo de instrumentos se han implementado en ciudades como Bogotá y Medellín, a partir de convenios interinstitucionales entre los catastros y las oficinas de planeación. Sobre tales experiencias se pueden obtener insumos para su aplicación en ámbitos de mayor escala como la metropolitana.

Se propone que las Áreas se conviertan en autoridades de información metropolitana, administrando y gestionando la información catastral, sectorial, entre otras, que sirvan de insumo para uso ejercicios de planeación y ordenamiento más coherentes, en el marco de las infraestructuras de datos espaciales, mediante el establecimiento de estándares y protocolos de producción y acceso a información.

La UPRA llevará a cabo acciones para la articulación de los observatorios metropolitanos del suelo rural con el Observatorio de Mercado de Tierras Rurales que se encuentra implementado, particularmente la transferencia de información y el acompañamiento para su implementación.

5.4.3. Formación, actualización y mantenimiento de la información catastral rural

La planeación y el ordenamiento territorial rural metropolitano exigen la consolidación de la información catastral en sus variables física, jurídica y económica. Las Áreas Metropolitanas pueden gestionar y coordinar la actualización de los procesos catastrales en asocio con las autoridades respectivas.

5.5. El control sobre el uso y ocupación del suelo rural como un eslabón crítico para el desarrollo territorial integral

Una de las problemáticas más agudas que se presentan a lo largo y ancho del territorio nacional, tanto en el campo como en las ciudades, es la incapacidad técnica, financiera y administrativa en todos los niveles de gobierno para ejercer una efectiva vigilancia, inspección, control y sanción sobre el uso y ocupación inadecuada del suelo. En este sentido, el territorio ha desbordado históricamente a las entidades del Estado y continúa haciéndolo en el presente.

Bajo el actual modelo de descentralización, esta función, que recae en las administraciones municipales no se ejerce de manera efectiva (con algunas excepciones), debido a la carencia de herramientas que permitan en tiempo real identificar las infracciones que en este sentido se realizan, y posteriormente ejercer la autoridad para que se tomen las medidas necesarias para su reversión y sanción. Esta problemática es más notoria en el suelo rural y en los suelos suburbanos, en los que la presencia de las administraciones municipales es menor y en los que problemáticas como el conflicto armado y la ocupación ilegal agudizan y complejizan esta tarea.

Las debilidades administrativas que se derivan y al mismo tiempo se transfieren a la carencia de apropiados instrumentos de planificación territorial, información catastral y regulación normativa, combinadas con las debilidades del sistema de justicia, hacen que la brecha entre el deber ser y la realidad en el suelo rural sea crítica.

Esta es una condición que tampoco puede seguir siendo percibida y analizada desde lo puramente urbano o lo puramente rural, como tampoco estar circunscrita a las fronteras de cada municipio. Es necesario reconocer las expresiones espaciales de la nueva ruralidad y los cambios en las dinámicas y organización territorial que están ocurriendo o tienden a formarse, para actuar desde el ejercicio de la planificación preventiva y de la anticipación de cambios. Las Áreas Metropolitanas pueden jugar un papel fundamental en este sentido en la medida en que podrían jalonar, coordinar e integrar las labores de vigilancia, monitoreo, inspección y control a escala supramunicipal, dándole así una mayor integralidad al territorio.

5.5.1. Definir arreglos institucionales y operativos entre las Áreas Metropolitanas y las Alcaldías para el ejercicio mancomunado de control y vigilancia sobre el uso y aprovechamiento de los suelos rural y suburbano

Si bien las funciones de vigilancia, inspección, control y sanción a escala local están delegadas exclusivamente a las oficinas de planeación municipal y con un alcance estrictamente urbanístico, se puede plantear que las mismas amplíen dicho alcance sobre el suelo rural, o que a través de otras instancias como las secretarías de Agricultura o Desarrollo Rural, se garantice mayor presencia en estas zonas. Como otra opción, y en el marco de lo establecido en la Ley 1625 sobre las relaciones entre el Área Metropolitana y los municipios integrantes y otras entidades, se puede plantear un marco de cooperación entre los mismos con el fin de contribuir en las labores de vigilancia y control, particularmente en lo referente a la sostenibilidad de los hechos metropolitanos determinados en los PEMOT.

5.6. Gobernanza territorial metropolitana, cultura metropolitana y fortalecimiento institucional

La articulación y coherencia de los procesos de ordenamiento territorial de los municipios que conforman las Áreas Metropolitanas dependen en gran medida de la capacidad de gobernanza de sus órganos de administración.

5.6.1. Fortalecer técnica y políticamente las Áreas Metropolitanas con el fin de asegurar desde estas la coordinación interjurisdiccional y la prevalencia del interés general (de toda el Área) sobre el particular (de cada municipio)

El fortalecimiento depende de la posibilidad de mejorar sus ingresos y ampliar las fuentes de financiación, con las cuales se puedan realizar estudios e investigaciones que mejoren el conocimiento de las dinámicas y conflictos urbano-rurales; como también, para cumplir las funciones de planeación, y la formulación y ejecución de proyectos de impacto metropolitano. Como se mencionó, las Áreas deben contar con la información y las herramientas técnicas necesarias para la comprensión del territorio de su jurisdicción y para monitorear los cambios que propicien sobre el mismo las diferentes actividades productivas y formas de ocupación.

El concepto de *gobernanza territorial* permite comprender las estrategias de los actores para gestionar y resolver de forma colectiva sus problemas locales y regionales (metropolitanos) como la gestión de los recursos hídricos, constitución de redes y asociaciones público-privadas y sociales para propiciar entornos territoriales que faciliten la formación de sistemas territoriales productivos agropecuarios y multisectoriales, además de facilitar la gobernanza del agua, de la tierra y de los recursos naturales en general.

El grado de gobernanza territorial metropolitana será más sólido en la medida en que exista una autoidentificación de los habitantes metropolitanos y de las diversas administraciones municipales que integran el área, con aquellos asuntos de interés conjunto, especialmente de carácter cultural, ambiental y de identidad territorial, que se pueden concretar alrededor de determinados hechos metropolitanos.

En el anterior sentido, es recomendable promover la cultura de lo metropolitano, alrededor de visiones compartidas de desarrollo y de atributos e imágenes que le den significado distintivo al Área Metropolitana y generen reconocimiento e identidad por la realización de acciones conjuntas que posibilitan el mejoramiento continuo de la calidad de vida urbana y rural de los conglomerados metropolitanos, constituyendo una imagen metropolitana atractiva, con rasgos propios institucionales, culturales y ambientales. Desde la perspectiva rural y de la base económica agropecuaria, la revalorización del ambiente natural, del paisaje y patrimonio territorial rural, de la cultura campesina y su relación con el medio natural, en contraste con la agitada vida urbana, se puede constituir en un atractivo metropolitano.

5.6.2. Propiciar la cultura de lo metropolitano

Es importante que desde las Áreas Metropolitanas se concientice, tanto a las instituciones públicas y privadas como a las comunidades, sobre la asociatividad y el trabajo mancomunado, con el fin de facilitar la participación de todos los actores en las dinámicas de desarrollo económico y social de alcance metropolitano. La cultura de lo metropolitano puede aportar elementos para la identificación de proyectos que rescaten usos y costumbres en zonas rurales asociadas con las actividades agropecuarias, y la preservación del patrimonio cultural.

Tabla 5. Consolidado de lineamientos y estrategias

Lineamientos	Estrategia
<p>1. El uso y la ocupación adecuada del suelo rural y la promoción de la actividad agrícola como ejes estructurantes del desarrollo territorial metropolitano en el contexto de la nueva ruralidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar figuras como la declaratoria de “suelos de protección agraria”. • Definir y simplificar las categorías y usos rurales en función del ordenamiento territorial y la gestión del suelo. • Brindar mayor especificidad a la definición de las categorías de ordenamiento territorial agropecuario. • Definir conceptos más acotados para el ámbito metropolitano. • Definir y simplificar las categorías y usos rurales en función del ordenamiento territorial y la gestión del suelo. • Definir criterios de uso, ocupación y gestión del suelo rural, para los instrumentos de ordenamiento territorial. • Establecer un esquema de tributación predial diferencial para las áreas metropolitanas, aplicable uniformemente a los municipios asociados. • Determinar los suelos rurales con vocación agrícola más productivos y priorizar acciones de ordenamiento que mejoren sus condiciones de conexión y acceso a los mercados. • Estructuración de sistemas productivos tipo clúster que generen ventajas en la productividad de las actividades agropecuarias.

Lineamientos	Estrategia
<p>2. Reconocimiento e incorporación de la Multifuncionalidad del suelo rural como prioridad de los procesos de planificación territorial, económica y social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la reglamentación nacional sobre suelos suburbanos y declarar la suburbanización como hecho metropolitano determinante de las relaciones campo-ciudad. • Definir el contenido y alcance de los PEMOT, su articulación con el PIDM y otros instrumentos de planeación y desarrollo territorial. • Determinar el sistema hídrico como elemento articulador del territorio rural, y determinante clave del ordenamiento territorial metropolitano.
<p>3. Incorporación de la multifuncionalidad de los bordes rural y urbano como estrategia para garantizar mayor cohesión territorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar proyectos multifuncionales, o reconfiguración de elementos existentes, que pueden estructurarse para uno o varios municipios del Área Metropolitana. • Identificar y promover la ejecución de proyectos de espacio público recreativo como elemento multifuncional y articulador del territorio intra e intermunicipal, que contribuyan a la superación del déficit existente en suelo rural. • Fortalecer la conectividad de las zonas urbanas y rurales en las áreas metropolitanas, y con el resto del territorio nacional, mediante la consolidación de la infraestructura vial y de transporte. • Definir estímulos para mantener actividades de autoconsumo en los suelos agropecuarios dentro de las Áreas Metropolitanas, particularmente en los bordes, y como estrategia para retener a la población rural evitando su desplazamiento hasta los centros urbanos.

Lineamientos	Estrategia
4. La información como insumo para la construcción, armonización y monitoreo del ordenamiento territorial rural.	<ul style="list-style-type: none">• Homologar y simplificar en los POT y PEMOT de las Áreas Metropolitanas la información sobre la caracterización y delimitación de las clases, categorías, usos y tratamientos del suelo rural, suburbano y de protección.• Diseñar e implementar observatorios metropolitanos del suelo rural agropecuario como instrumentos para la toma de decisiones y monitoreo de las políticas de ordenamiento territorial.
5. El control y monitoreo sobre el uso del suelo como un eslabón crítico para el desarrollo territorial integral.	<ul style="list-style-type: none">• Definir arreglos institucionales y operativos entre las Áreas Metropolitanas y las Alcaldías para el ejercicio mancomunado de control y vigilancia sobre el uso y aprovechamiento de los suelos rural y suburbano.
6. Gobernanza territorial metropolitana, cultura metropolitana y fortalecimiento institucional.	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer técnica y políticamente las Áreas Metropolitanas con el fin de asegurar desde estas la coordinación interjurisdiccional y la prevalencia del interés general (de toda el Área) sobre el particular (de cada municipio).• Propiciar la cultura de lo metropolitano.



Referencias

AMB, Acuerdo Metropolitano 013 de 2011. Por el cual se modifica el Acuerdo 008 de 2000, se adopta la revisión del componente físico-territorial del Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana de Bucaramanga; se definen las directrices para la estructura territorial, los lineamientos de ordenamiento metropolitano para los planes de ordenamiento territorial de los municipios, los hechos metropolitanos y se establecen las normas obligatoriamente generales para los municipios que conforman el área.

Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB). (2019). *Metro-Plan 2019-2049*. <https://www.amb.gov.co/plan-estrategico-metropolitano-de-ordenamiento-territorial-pemot/>

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2011). *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural en los Municipios del Valle de Aburrá*. AMVA, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales (IDEA). <https://www.metropol.gov.co/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/Directrices%20Metropolitanas%20de%20Ordenamiento%20Territorial%20Rural.pdf>

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2019). *PEMOT 2019-2032. Acuerdo Metropolitano 31 de 2019*. Gaceta Oficial 4656 de 2019. <https://www.metropol.gov.co/planeacion/Paginas/plan-estrategico-metropolitano-de-ordenamiento-territorial.aspx>.

Área Metropolitana del Valle del Cacique Upar (AMV). (2014a). *Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial PEMOT. Acuerdo Metropolitano 002 de 2014*. <http://www.areametrovalledupar.gov.co/wp-content/uploads/2017/09/2.ACUERDO-PEMOT-FIRMADO.pdf>

Área Metropolitana del Valle del Cacique Upar (AMV). (2014b). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano PIDM 2013-2023. Actualización 2020*. https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Conflictos_ordenamiento

Barco, C. (2013). *Política del Sistema de Ciudades de Colombia, Documento Técnico de Soporte*. DNP.

Constitución Política de Colombia [Const.]. Julio 7 de 1991 (Colombia).
Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Documento CONPES 3819, Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Misión Sistema de Ciudades, una política nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con visión a largo plazo*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. DNP.

García, A. (2012). *Misión Sistema de Ciudades, Lineamientos técnicos y políticos para el ordenamiento territorial campo-ciudad*. DNP.

Ley 99 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. Diciembre 22 de 1993. DO. N.º 41146.

Ley 128 de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Febrero 23 de 1994. DO. N.º 41236.

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Julio 15 de 1994. DO. N.º 41450.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Julio 18 de 1997. DO. N.º 43091.

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Junio 28 de 2011. DO. N.º 48115.

Ley 1551 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. DO. N.º 48483.

Ley 1617 de 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. Febrero 5 de 2013. DO. N.º 48695.

Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las Áreas Metropolitanas. Abril 29 de 2013. DO. N.º 48776.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Mayo 25 de 2019.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. Junio 28 de 2019. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110>

Ley 2079 de 2021. Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. Enero 14 de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160946>

Ley General de Asentamientos Humanos [L. G. A. H.], reformada, Diario Oficial de la Federación [D. O. F.], 4 de septiembre de 2012 (México).

Massiris, Á. (2014). *Lineamientos generales de gestión del territorio para usos agropecuarios – GESTUA*. UPRA.

Massiris, Á. (2018). *Lineamientos para la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial rural y agropecuario en los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial*. UPRA.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (2011). Decreto 4145. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural (MADR). (2015). Decreto 1071. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (2017). Resolución 464. Por la cual se adoptan los Lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria, y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (2018). Resolución 0261. Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). (2007). Decreto 3600. 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.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). (2008). Decreto 4066. Por el cual se modifican los artículos 1, 9, 10, 11, 14, 17,18 Y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). (2015). Decreto 1077. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). (2020). Decreto 1232. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1. del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial.

- Ministerio del Interior. (2015). Decreto 1066. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.
- Ministerio del Interior. (2021). Decreto 1033. Por el cual se adiciona el Título 5 denominado Esquemas Asociativos Territoriales a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales – EAT.
- Mylott, E. (2009). *Urban-rural connections: A review of the literature*. Oregon State University. <http://ir.library.oregonstate.edu/xmlui/bitstream/handle/1957/10574/Urban-RuralConnectionsLitReview.pdf?sequence=1>
- Ocampo, J. A. (2014). *Misión Sistema de Ciudades, Marco Conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. DNP.
- Pinto Carrillo, A. (2017). *Manual de la Innovación Vínculos urbano-rurales*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Pinto Carrillo, A. (Comp.). (2018). *Análisis de los conflictos de ordenamiento territorial y productivo que afectan el eficiente uso del suelo rural*. UPRA. https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Conflictos_ordenamiento
- Presidencia de la República de Brasil. (2015). *Ley 13.089. Estatuto de Metrópolis*.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat). (2019). *Vínculos Urbano-Rurales: principios rectores. Marco de Acción para promover el desarrollo territorial integrado*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/10/url-gp-framework-for-action_spanish_1.pdf
- Urban-Rural Partnerships in Metropolitan Areas (URMA). (2014). *Improving urban-rural cooperation and contributing to territorial cohesion*. www.urma-project.eu.

**LINEAMIENTOS DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL RURAL AGROPECUARIO
PARA ÁREAS METROPOLITANAS
Y AGLOMERACIONES URBANAS
- ACTUALIZACIÓN**