



LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN

de Unidades de Planificación Rural.

Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Andrés Rafael Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Javier Pérez Burgos
Viceministro de Desarrollo Rural

Marcela Urueña Gómez
Viceministra de Asuntos Agropecuarios

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Felipe Fonseca Fino
Director general

Mercedes Vásquez de Gómez
Secretaria general

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

Daniel Alberto Aguilar Corrales
Director técnico de Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras

Daniel Mauricio Rozo Garzón
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Luz Marina Arévalo Sánchez
Gloria Cecilia Chaves Almanza
Emiro José Díaz Leal
Sandra Milena Ruano Reyes
Johana Trujillo Moya
Asesores

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez
Directores temáticos

Ligia Zoraida Guevara Parada
Líder

Augusto César Pinto Carrillo
Jorge Ramírez Hernández
Autores

Sandra Marcela Sepúlveda Ortega
Corrección de texto y estilo

Angélica Borrás Santos
Diseño y diagramación

Banco de imágenes de la UPRA
Fotografías

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: Pinto, A. y Ramírez, J. (2018). *Formulación de unidades de planificación rural (UPR)*. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2016

© UPRA, 2018



**El campo
es de todos**

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22
Torre C, piso 3
Edificio Palma Real
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820
(571) 245 7307
direccion@upra.gov.co
upra.gov.co



CONTENIDO

1	PRESENTACIÓN	6
2	DEFINICIONES	9
3	EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL Y EL PAPEL DEL POT Y LAS UPR EN SU PUESTA EN EJECUCIÓN	13
4	ÁMBITO TERRITORIAL DE APLICACIÓN DE LAS UPR	16
5	LAS UPR COMO EL INSTRUMENTO IDÓNEO PARA CONSOLIDAR LOS MODELOS DE OCUPACIÓN Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE POT EN SU COMPONENTE RURAL.....	18
5.1	Reconocer al territorio rural agropecuario como un asunto estratégico en el momento de formular y adoptar una UPR.....	20
5.2	Criterios para definir un modelo de ordenamiento territorial rural agropecuario....	21
5.3	Objetivos del modelo rural agropecuario	22
5.4	Elementos asociados al territorio que forman parte del modelo.....	22
6	LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO DE DELIMITACIÓN, FORMULACIÓN, ADOPCIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS UPR	25
6.1	Delimitación de las UPR.....	25
6.2	Iniciativa de las UPR.....	28
6.3	Formulación, adopción y ejecución o implementación de las UPR	28
7	PRIORIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DELIMITACIÓN, FORMULACIÓN, ADOPCIÓN Y GESTIÓN O EJECUCIÓN DE LAS UPR.....	36
7.1	Resolución de tensiones o conflictos asociados a la ruralidad y a la ruralidad agropecuaria ínter e intrasectoriales.....	36
7.2	Aptitud, capacidad y vocación del suelo rural para actividades rurales agropecuarias productivas y competitivas	41
7.3	Existencia de proyectos o programas sectoriales estratégicos de escalas nacional o subnacionales para ser ubicados en territorios rurales por ordenar	41
8	CONTENIDOS DE LAS UPR	45
8.1	Planteamiento del modelo de ocupación	46
8.2	Normas en materia de planificación, asociadas a la ruralidad o calificación.....	47
8.3	Gestión y financiación.....	50
8.4	Programas y proyectos.....	51
9	ASISTENCIA TÉCNICA Y SEGUIMIENTO A LAS UPR	52

10 ACTUACIONES INTEGRALES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL Y METROPOLITANO	53
Bibliografía	54

1 PRESENTACIÓN

El presente documento tiene como objetivo brindar a las administraciones municipales y distritales y, en general, a todos los actores del ordenamiento territorial, una serie de elementos conceptuales, metodológicos y procedimentales, en el marco de los procesos de delimitación, formulación (incluidos, los criterios de priorización para el efecto), adopción e implementación de las unidades de planificación rural (UPR), instrumentos de ordenamiento territorial que, tal como se desarrolla en este documento, tienen por objetivo concretar las decisiones contenidas en los planes de ordenamiento territorial (POT), instrumentos que por ese hecho se convierten en elementos estratégicos para consolidar una política de gestión del territorio para usos agropecuarios.

Es así que, al hablar de OT en Colombia, debe indicarse que su objeto busca ligar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

- La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
- El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
- La definición de los programas y proyectos que concretan el modelo de ocupación definido en el POT.

En el anterior sentido, el OT municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

A la fecha, los municipios y distritos del país tienen, entre otros, dos retos y deberes:

a) La revisión por vencimiento de la vigencia de largo plazo del POT, instrumento en el que, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, siendo el modelo de ocupación el que refiere a la estructura urbano-rural e intraurbana que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas (artículo 12).

Los nuevos POT en Colombia deben asumir un reto fundamental, como la incorporación real y eficiente de un modelo de ocupación rural que históricamente no se estructuró o

simplemente se hizo de manera formal, no reconoció las particularidades rurales (y se convirtió en residual de la discusión urbana) o simplemente no ha sido objeto de una real concreción por parte de los municipios y distritos. Es así que se hace primordial que el componente rural de este tipo de instrumentos, previstos en los artículos 11 y 14 de la Ley 388 de 1997, concreten, consoliden y en ese sentido expliciten:

- Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo, en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.
- El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.
- La delimitación de las áreas de conservación y preservación de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de residuos.
- La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medioambiente.
- La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.
- La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.
- La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

Este reto no puede derivarse a otros instrumentos de planificación intermedia.

b) Dar inicio al proceso de formulación de las UPR, el cual, históricamente, se encuentra en estado de rezago o ha sido deficiente, lo que implica entender esos procesos de formulación y adopción como oportunidades de relevar, pero lo más importante, consolidar e integrar la dimensión rural y rural agropecuaria con idéntica fuerza e importancia estratégica que han venido teniendo el componente urbano y la discusión ambiental en el momento de planificar, gestionar y financiar los procesos de ordenamiento territorial.

Las UPR, entendidas como el instrumento de planificación de escala intermedia que se insiste, **no define el modelo de ocupación del suelo rural, sino que lo desarrolla y complementa** en lo referente al suelo rural, tal como lo indican los artículos 2.2.1.1 y 2.2.2.2.1.5 del Decreto Nacional 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, al expresar que las UPR tienen como objetivo precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural.

Por su parte, Rincón (2012) señala que las UPR se concretan normativamente con la expedición del Decreto Nacional 3600 de 2007 (hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015) que, si bien no soluciona los históricos problemas en materia de OT rural, prevé los siguientes avances:

- La introducción de las UPR.
- La definición de categorías de desarrollo restringido para el suelo rural en suelos suburbanos, centros poblados rurales, vivienda campestre y equipamientos.
- La propuesta de normas de tratamientos¹, aprovechamientos y usos.
- La definición de normativa para corredores viales suburbanos.

En la actualidad, si bien establece una serie de lineamientos generales frente a su proceso de formulación y adopción, no desarrolla aspectos procedimentales ni contenidos sustanciales que, dentro de dicho marco jurídico, permitan no solo procesos idóneos tendientes a su expedición, sino convertirlas en instrumentos que, tal como lo señala el marco jurídico colombiano, concreten (no definan) el modelo de ocupación territorial y contribuyan al desarrollo rural integral, donde el énfasis agropecuario tiene un papel protagónico.

Es esta coyuntura un momento crucial para consolidar territorios sostenibles; es necesaria una mirada a las problemáticas y potencialidades del territorio rural y rural agropecuario, a partir de la interacción y de las acciones articuladas de los diversos esfuerzos públicos, donde la perspectiva territorial del desarrollo rural agropecuario es la que, por su propia naturaleza espacial, permite dicha conjunción coordinada de objetivos, estrategias, acciones y en general esfuerzos, de cara a hacer más eficientes los POT y las UPR, y que para el caso de este último instrumento impone la emisión del presente documento con criterios para las entidades territoriales (ET), con fundamento en las competencias otorgadas a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) por los artículos 5 del Decreto Ley 4145 de 2011² y 6 de la Ley 1551 de 2012³.

¹ Los tratamientos se prevén exclusivamente para el suelo rural suburbano; en los demás tipos de suelo rural, no están previstos y en tal sentido, no son aplicables.

² «Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, ejercerá las siguientes funciones generales: [...] 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 [par]a ser consideradas por las entidades territoriales en los planes de ordenamiento territorial».

³ «Artículo 6. El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 quedará así: [...] Artículo 3. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: [...] 9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los planes de ordenamiento territorial serán presentados para revisión ante el Concejo municipal o distrital cada 12 años».

2 DEFINICIONES

Aptitud de uso de la tierra: disposición de un área, en términos físicos, ecosistémicos, sociales y económicos, para la utilización adecuada en cultivos comerciales. Las diferencias en el grado de aptitud se determinan mediante la relación entre las características de la tierra y los requerimientos de este tipo de utilización comercial (Montaña, M.; Rodríguez, J.; Ortega, C.; Acuña, E. y Acevedo, S., 2018).

Bienes y servicios públicos rurales o soportes rurales: servicios provistos por el Estado —o en todo caso inducido por este—, necesarios para el desarrollo social y productivo del campo, tales como educación, salud, agua potable, saneamiento básico, electrificación, vías de comunicación, vivienda rural, riego, drenaje, control de inundaciones o medidas de mitigación para control de la amenaza del riesgo por inundaciones y, en idéntico sentido, por remoción en masa, entre otras⁴.

Capacidad de uso de las tierras: potencial que tienen las tierras para ser utilizadas bajo cierto tipo general de uso con prácticas específicas de manejo (IGAC, 2014).

Conglomerado productivo agropecuario: sistemas productivos de un mismo subsector, concentrados en una zona geográfica, en torno a los cuales se aglomeran empresas transformadoras de las materias primas y procesadoras de derivados, abastecedoras de insumos y prestadoras de servicios, así como instituciones públicas y privadas que los apoyan en la investigación y desarrollo tecnológico, en la formación y capacitación de los trabajadores y en el financiamiento de proyectos de desarrollo de dicho subsector, que en su conjunto facilita las comunicaciones, el encadenamiento productivo y el manejo de economía de escala (Massiris, 2015).

Instrumentos de planificación intermedia: aquellos cuyo propósito es desarrollar los postulados del POT en sectores específicos que requieren un proceso adicional o complementario de planificación, y los componentes estructural y general del POT para concretarlas en proyectos específicos⁵.

Ordenamiento territorial (OT): según el marco jurídico nacional: 1. en el nivel municipal y distrital, tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: a. la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; b. el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital; c. la definición de los

⁴ Bases de la Gestua (2015, adaptado del Decreto Nacional 1985 de 2013).

⁵ Desarrollado a partir de análisis propios y teniendo como referentes, entre otros, el POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), de Medellín (Acuerdo 48 de 2014), de Barranquilla (Decreto 0212 de 2014) y el POT de Bucaramanga (Acuerdo 011 de 2014).

programas y proyectos que concretan estos propósitos. El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras (Ley 388 de 1997, art. 6). 2. De forma genérica, es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (art. 2, Ley 1454 de 2011)⁶.

Plan de ordenamiento territorial (POT): instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal; conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los POT se denominan: a) planes de ordenamiento territorial (POT), elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; b) planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT), elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población de entre 30.000 y 100.000 habitantes, y c) esquemas de ordenamiento territorial (EOT), elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes. De conformidad con la ley, cuando se haga referencia a planes de ordenamiento territorial, se entenderá que comprende todos los tipos de planes señalados, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) antecedente (art. 9, Ley 388 de 1997).

Régimen de uso del suelo: diferentes tipos de uso que se definen para la planificación y el ordenamiento del suelo rural, en procura de su potencialidad, productividad, protección y de manera sostenible con el medioambiente.

⁶ La anterior definición supera la problemática que hasta antes de su expedición se suscitaba por vía de la redacción del artículo 5 de la ley 388 y es que el ordenamiento territorial en Colombia era tan solo municipal y distrital. En efecto, la LOOT amplifica el ordenamiento territorial como una posibilidad propia de todas las entidades territoriales —en la actualidad, además de los municipios y los distritos, solo existen departamentos como entidades territoriales (las áreas metropolitanas no lo son, en tanto son entidades descentralizadas por servicios y no por territorio, que si bien por vía de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas [LOAM] también tiene competencias en materia de ordenamiento, ello depende de la discrecionalidad y acuerdo entre las entidades territoriales que la integran [municipios y distritos, cuando sea el caso])—. La LOOT señala que en un futuro (cuando se adopte el procedimiento legal para el efecto), las regiones territoriales (que no son las actuales regiones administrativas y de planificación [RAP] o de planificación y gestión [RPG]) y las provincias territoriales (que no son las actuales provincias administrativas) podrían tener competencias en ordenamiento territorial, como hoy se han asignado en la LOOT a los departamentos, para emitir directrices de ordenamiento o planes de ordenamiento territorial departamental [POD] (Montaña *et al.*, 2018).

Suelo rural: terreno apto y necesario por destinación dada por el ordenamiento territorial para el desarrollo de usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas, y por ende de imposible uso urbano o no apto para usos urbanos (art. 33, Ley 388 de 1997).

Territorio: espacio geográfico en el que una persona, grupo de personas, institución o el Estado ejerce el control y dominio. En tanto producto social e histórico, el territorio puede ser de carácter urbano, rural, marítimo, insular o aéreo, dotado de una determinada base de bienes naturales comunes, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, así como bienes y servicios públicos rurales y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión a la totalidad de los elementos constitutivos (Massiris, 2012; PNUD, 2011).

Territorio rural: tipo de territorio cuya población se presenta de modo disperso o agrupado en núcleos poblacionales de baja densidad o carentes de población estable, principalmente ligados al uso y manejo de bienes naturales comunes, tanto continentales como marítimo-costeros, bajo determinadas formas de producción, patrones culturales y arreglos institucionales históricamente construidos (Massiris, 2015).

Territorio rural agropecuario: tipo de territorio rural cuyas actividades económicas son principalmente de tipo agrícola, pecuario, forestal, acuícola (continental o marítimo), pesquero (continental o marítimo), localizadas por fuera del perímetro urbano y de las áreas de expansión urbana (Massiris, 2015).

Territorio rural agropecuario productivo y competitivo: tipo de territorio rural agropecuario que presenta condiciones de aptitud de uso más favorable para la producción, en función de su vocación, localización, infraestructura y proximidad a los mercados (Montaña *et al.*, 2018).

Unidad agrícola familiar (UAF): empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF requerirá normalmente, para ser explotada, del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere (art. 38, Ley 160 de 1994).

Uso de suelo: destinación asignada al suelo por el POT o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos (si un uso no ha sido clasificado como alguno de los anteriores) (Decreto 1077 de 2015, parte 2, título 1, art. 2.2.1.1). En el ámbito rural, se define como la transformación o utilización que hace el hombre a una cobertura de la tierra con funcionalidad, económica, social y ambiental, que se puede enmarcar dentro de los contextos agrícola, pecuario, natural, protección y conservación de una cobertura (Montaña *et al.*, 2018).

Unidad de planificación rural (UPR): instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el POT para el suelo rural (Decreto 1077 de 2015, parte 2, título 1,

art. 2.2.1.1). Estas unidades, en su definición jurídica, permiten incluir los contenidos y las normas que se requieran para orientar el desarrollo de actuaciones urbanísticas en los suelos rurales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales consignadas en el componente rural del respectivo POT del municipio o distrito pertinente (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.6). Es así que se hace posible por esa vía incorporar: a) instrumentos o mecanismos de gestión del suelo, denominados también de actuación urbana o urbanística, que permiten la obtención del suelo necesario para llevar a cabo actuaciones urbanísticas, y b) instrumentos de financiación que permiten obtener recursos económicos para la implementación de los proyectos del POT, su programa de ejecución y de la propia UPR.

Vocación de uso de las tierras: determinación del uso más apropiado que puede soportar cada uno de los suelos del país, propendiendo por una producción sostenible y sin deterioro de los recursos naturales (IGAC, MADR, MADS, Minvivienda, Incoder e Ideam, 2012).

3 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL Y EL PAPEL DEL POT Y LAS UPR EN SU PUESTA EN EJECUCIÓN

De conformidad con el documento de la UPRA (Massiris, 2016) *Lineamientos para la definición de modelo territorial agropecuario y estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario*, el OT, entendido como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, que busca disponer de 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 medioambiente y las tradiciones históricas y culturales, permite contar con ideas clave para la comprensión adecuada del OT, en general, y el agropecuario (rural), en particular.

La concepción del territorio como un sistema tiene sentido en tanto las acciones de planificación física del ordenamiento territorial deben concordar con las estrategias de desarrollo socioeconómico y ser armónicas con el ambiente y las tradiciones históricas y culturales, es decir, deben considerarse las relaciones entre los componentes económicos, sociales, culturales y ambientales del territorio.

En el contexto anterior, el territorio rural debe entenderse como un subsistema del sistema territorial municipal en el cual la población se asienta e interviene sobre el medio físico mediante procesos de ocupación, uso y transformación que manifiestan un estilo de desarrollo rural determinado.

La visión sistémica del ordenamiento territorial que subyace en el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 es complementada por la visión territorial de la planificación del desarrollo municipal, contenida en el artículo 6 de dicha ley, el cual establece de modo expreso que el objeto del ordenamiento territorial es «complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible».

La dimensión territorial mencionada otorga al OT la función de orientar la planificación del desarrollo socioeconómico mediante políticas, objetivos, estrategias, criterios y prioridades territoriales de largo, mediano y corto plazo que sean un referente para la inversión pública y la de otros actores sectoriales y territoriales competentes para intervenir sobre el territorio municipal.

Por su parte, la función de «racionalizar la intervención sobre el territorio» y de «orientar su aprovechamiento sostenible» que establece el artículo 6 de la Ley 388 de 1997 expresa el propósito de lograr una mayor eficiencia y eficacia de dichas actuaciones, en el marco del desarrollo sostenible.

Concordante con lo anterior, el ordenamiento territorial rural agropecuario es el responsable de orientar la planificación de la ocupación, uso y transformación de dicho territorio en el largo, mediano y corto plazo mediante la identificación, distribución, organización y regulación de las actividades a él asociadas y el establecimiento de criterios, prioridades e instrumentos de gestión y de financiación del desarrollo territorial desde un enfoque sistémico territorial.

Para lograr lo anterior, la administración municipal deberá elaborar en los POT un modelo territorial rural de largo plazo que señale los objetivos y estrategias territoriales, en el marco del desarrollo rural integral, una imagen objetivo de la estructura territorial rural y una estrategia de ocupación y uso del territorio rural en el mediano y corto plazo, con la cual se inducirá el escenario actual de la estructura territorial rural hacia la imagen objetivo socialmente concertado.

Así las cosas, los POT son los llamados a estructurar dicho modelo y las UPR surgen como una posibilidad de concretarlo a partir de su consideración como un instrumento que:

- En su carácter de planificación intermedia, conlleve, además de la asignación de la norma, en el marco del modelo de ocupación del POT, a prever la intención del Estado (la entidad territorial), esto es, oriente de manera diferenciada las intervenciones que se puedan realizar en el territorio, según las características físicas y las dinámicas territoriales del ámbito de aplicación. Debe indicarse que dicha orientación se concreta en otros suelos diferentes al rural (urbano y expansión) en los denominados tratamientos urbanísticos, que si bien no se prevén en el marco jurídico vigente para las dinámicas y el suelo rural (con excepción del suelo rural suburbano), pueden concretarse (como, en efecto, se concretan) en el marco de las categorías del suelo rural señaladas en los artículos 2.2.2.2.1.3 y siguientes del Decreto 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. A partir de la intencionalidad —categorización del territorio rural en el momento de asignar una norma—, se establece un régimen de usos que implica prever las condiciones de localización en los territorios, así como sus intensidades; esta labor, así definida, permite prever un manejo diferenciado desde la planificación misma, deja de ser una labor mecánica que no diferencia las dinámicas territoriales y las intenciones diferenciadas del Estado y se convierte en la real y verdadera concreción de un modelo de ocupación del territorio rural previsto en el POT y desarrollado en las UPR.
- A partir de lo anterior, que dicha UPR permita prever unos escenarios también diferenciados de esquemas, modelos o, en definitiva, maneras o modos de gestión del suelo y de financiación del desarrollo territorial, cuyo objetivo sea consolidar el modelo de ocupación, la intencionalidad de la entidad territorial frente a las dinámicas rurales (categorías) y en ese sentido permita no solo incidir eficientemente en esas dinámicas rurales, sino poder vincular mediante reglas claras las actividades de sus actores (propietarios de suelo y en general, ocupantes del territorio), en procura del equilibrio territorial o el desarrollo sostenible de dichos territorios, lo que implica el desarrollo de

actividades con soportes territoriales suficientes que permitan, territorios equitativos socialmente (una estructura o unos soportes funcionales y de servicios), productivos y competitivos económicamente (una estructura socioeconómica y espacial) y sustentables ambientalmente (una estructura ecológica o biofísica —suelo con características ambientales y de amenaza y riesgo—) acorde a las necesidades y dinámicas del territorio por ordenar para, a partir de lo anterior, desarrollar en materia de gestión y financiación los lineamientos que en esas materias se desarrollan en *Gestión y financiación del suelo rural: bases conceptuales*, en armonía con la propuesta conceptual de UPR de la UPRA (Montaña et al., 2018).

- Aunado a una eficiente y necesaria planificación y gestión, surgen dos elementos transversales en los procesos asociados al ordenamiento territorial: a) un diagnóstico integral que debe desarrollarse tanto en el momento de estructurar, modificar o revisar un POT que permita tener un diagnóstico claro sobre el territorio y las dinámicas territoriales que allí se suscitan, así como una propuesta del modelo de ocupación por implementarse (tanto desde la planificación, gestión y financiación), como en el momento de estructurar una UPR en este evento, no que proponga un nuevo modelo de ocupación por fuera del POT, sino que lo concrete mediante una propuesta de puesta en ejecución de dicho modelo, y b) un proceso y directrices claras relacionadas con el seguimiento y la evaluación.



4 ÁMBITO TERRITORIAL DE APLICACIÓN DE LAS UPR

De conformidad con el marco jurídico vigente, todos los suelos que tienen el carácter de rural, incluidos los suburbanos⁷ o los de protección que se encuentran en suelo rural⁸, son susceptibles del instrumento (UPR), por lo cual este es el ámbito territorial de aplicación.

Las UPR se definen jurídicamente como instrumentos de planificación intermedia que desarrollan y complementan el componente rural del POT y su modelo de ocupación para el suelo rural; así que el suelo rural se entiende como aquel apto y necesario por destinación para el desarrollo de usos agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros, de explotación de recursos naturales y actividades análogas y por ende, de imposible uso urbano o no aptos para ello.

Frente al ámbito territorial de aplicación de las UPR, entendido como el suelo rural, debe señalarse que cuando el artículo 33 de la Ley 388 de 1997 define el suelo rural como aquel que no es apto para los usos urbanos, no plantea una residualidad del suelo rural frente al urbano; por el contrario, le da la misma relevancia. En efecto, tal como lo indica la lectura integral del artículo 33 citado, el suelo rural es tan importante como el urbano, a tal punto que los suelos rurales no podrán ser usados para actividades urbanas, si ello resulta contrario a la vocación agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera o de explotación de recursos naturales.

De la literalidad del artículo 33 se observa que el suelo rural para usos agropecuarios, al igual que el forestal y de explotación de recursos naturales, son de tal importancia en el territorio, que de determinarse en el diagnóstico y análisis territorial (y ello se hace técnicamente), imposibilita que por ese solo hecho se prevea para usos urbanos.

La anterior lectura permite una nueva agenda territorial, toda vez que si el producto de un trabajo técnico determina cuáles son los suelos rurales agropecuarios, ello impondría la imposibilidad de su reclasificación o recategorización para otras actividades (análogicamente, en materia de riesgo, por ejemplo, los estudios que establecen el alto riesgo

⁷ Ley 388 de 1997, artículo 34. Suelo suburbano: constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo.

⁸ Ley 388 de 1997, artículo 35. Suelo de protección: constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse.

y por ende la restricción de usos, son producidos por autoridades nacionales o subnacionales, y ya han sido incorporados al ordenamiento territorial municipal) (Massiris, 2015).

En Colombia, la norma es clara en que para desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia, los POT podrán delimitar para la totalidad del suelo rural las UPR, para su posterior formulación y adopción (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.5, planeamiento intermedio del suelo rural).

En los apartados posteriores de estos lineamientos, se determinará una serie de criterios que, como sugerencias a las entidades territoriales, tienen por finalidad:

a) La delimitación y los criterios para el efecto, proceso que en sentido estricto es el trabajo mediante el cual la administración municipal o distrital determina el área o áreas rurales del municipio que serán objeto de una UPR por área(s) o zona(s) delimitada(s).

b) La formulación, adopción y ejecución de las UPR, que deben integrar los aspectos esenciales del modelo de ocupación general del POT, incluido el régimen de derechos y deberes que se dará a cada territorio con la normativa que se expida, que concrete las intenciones y énfasis públicos en el marco de la función social de la propiedad rural, determinadora de las estrategias de gestión y financiación de cada ámbito.

c) Los criterios para priorizar su delimitación, formulación y ejecución, que parten de reconocer la imposibilidad real (por condiciones presupuestales, institucionales y de capital humano de las entidades territoriales) de su adopción simultánea, máxime cuando no en todos los territorios se hace esencial su adopción inmediata.

Los anteriores momentos no se pueden circunscribir a un ejercicio mecánico, descontextualizado o por fuera de la necesaria intencionalidad que debe desarrollar el modelo de ocupación del POT, y tampoco puede alejarse de las condiciones específicas de los diferentes territorios rurales (conflictos; potencialidades; condiciones de tenencia; dinámicas territoriales económicas, sociales y ambientales; oferta y condiciones institucionales particulares, etc.). Solo así surge la posibilidad de la existencia de procesos de planificación, gestión del suelo y de financiación del territorio apropiados para las diferentes condiciones específicas de diversos territorios rurales: sus conflictos; potencialidades; condiciones de tenencia; dinámicas territoriales económicas, sociales y ambientales; oferta y condiciones institucionales particulares, etc.

5 LAS UPR COMO EL INSTRUMENTO IDÓNEO PARA CONSOLIDAR LOS MODELOS DE OCUPACIÓN Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE POT EN SU COMPONENTE RURAL

Previo a señalar cómo las UPR consolidan el modelo de ocupación y, en ese sentido, de ordenamiento que se estructura y debe definirse en los POT, incluido el modelo de ordenamiento y ocupación rural, tal como se indicó en el numeral tercero antecedente, el ordenamiento territorial, entendido como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas que busca disponer de 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 medioambiente y las tradiciones históricas y culturales, impone una mirada sistémica en el momento de la formulación de los POT, que son los llamados a estructurar un modelo de ordenamiento territorial entendido como una política y un actuar público que se forjan sobre una estructura como la que se indica a continuación:

- Una concepción, respecto de:
 - El modelo y la vocación de los territorios.
 - El objeto y los objetivos que busca concretar el modelo y la vocación de los territorios.
 - Las estrategias que buscan concretar el objeto y los objetivos.
- Una concreción de la concepción: traducida en la técnica planificatoria que define un modelo de ocupación, esto es, prevé no solamente una serie de normas que concretan las posibilidades de uso y actividades en el territorio, sino que impone las intencionalidades públicas relacionadas con el territorio:
 - Clasifica o categoriza el suelo en urbano, suburbano, rural, protección y expansión, primer gran análisis sobre el ejercicio del derecho o deber en relación con la propiedad y primer gran determinante del equilibrio entre las actividades y usos productivos y competitivos y los soportes territoriales (construidos y naturales) requeridos para el desarrollo equilibrado de los territorios y sus comunidades.
 - Califica el suelo a través de definir los usos, los tratamientos o las categorías (según se esté en suelo rural o urbano, incluido el de expansión y el suburbano), y las intensidades de los usos, que implica además definir y concretar en el territorio los soportes necesarios para garantizar los procesos de desarrollo.
- Una instrumentación, mediante la elaboración de la batería normativa necesaria para:
 - Planificar el POT, como determinante del modelo de ocupación y los instrumentos de planificación intermedia incluidos que concretan dichas decisiones y permiten, mediante la asignación de la norma, su intensidad y el tratamiento o la categorización del suelo, determinar las intenciones de desarrollo en los ámbitos concretos y particulares que se ordenan, incidiendo de forma determinante en las



estrategias y mecanismos de gestión y financiación del desarrollo territorial que se deban acometer.

- Gestionar el suelo, entendido como la estrategia que concreta el modelo de ocupación desde los instrumentos o mecanismos que se deben usar para la consecución del referido equilibrio territorial o desarrollo sostenible.
- Financiar el desarrollo (lo planeado, y previsto en programas y proyectos), entendido como la estrategia que prevé los instrumentos o mecanismos y, en general, las fuentes de recursos que garantizan el desarrollo.
- Una agenda prioritaria de actuación (programa de ejecución) o implementación que se define a partir de variables como:
 - Análisis de priorización técnica.
 - Las vocaciones de los territorios.
 - Sus potencialidades.
 - Sus déficits.
 - Sus necesidades.
 - Sus prioridades.
 - Sus conflictos.

Lo anterior se concreta en:

- La batería de programas y proyectos que centran los esfuerzos y actuaciones públicas en materia de ordenamiento territorial en el corto, mediano y largo plazo, cuya característica sea la continuidad independiente de los cambios de administración.
- La reglamentación y ajustes institucionales, normativos y técnicos que permitan concretar lo ordenado.
- Un seguimiento y evaluación constantes, antes, durante y después del proceso de ordenamiento territorial.

El anterior modelo o sistema de gestión territorial así concebido garantiza entender el modelo de ocupación territorial que logre una espacialización de las dimensiones sobre el territorio, en busca de aportar a los procesos de desarrollo y generar impactos positivos desde la plataforma territorial (en sus componentes funcional y de servicios, físico biótico y socioeconómico y espacial).

Es así que los POT⁹ deben concebir al modelo de ocupación como el patrón de ordenamiento bajo el cual debe estructurarse la ciudad a nivel urbano – rural, intra rural e intra- urbano que

⁹ Los contenidos de este párrafo son extrapolados, entre otros, de los POT de Armenia (Acuerdo Municipal 019 de 2009, «por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Armenia, para el periodo

determina los parámetros sociales, económicos y habitacionales para el aprovechamiento del territorio desde un uso sostenible. De este modo, dicho modelo debe convertirse en un punto de encuentro, que permita expresar un proyecto asociado al territorio, esto es, una intencionalidad del estado (entendido como las entidades territoriales) a ser implementada mediante estrategias de uso y ocupación que deben necesariamente estar definidas por soportes técnicos debidamente estructurados y validados con la ciudadanía, y determinadores de las estrategias de gestión y financiación adecuadas a cada situación que se presente en el territorio.

Una adecuada aplicación e implementación de este modelo, por ejemplo, mediante los instrumentos de planificación intermedia como las UPR, permiten distribuir las actividades socio-económicas sobre el territorio de acuerdo a las características, potencialidades, necesidades, conflictos y en general características y dinámicas territoriales, garantizando productividad y competitividad en lo económico, equidad e inclusión en lo social y sustentabilidad en lo ambiental, aspectos determinadores del desarrollo sostenible o el equilibrio territorial deseado y planeado para cada ámbito de ordenamiento.

En materia rural, al revisar el marco jurídico vigente, se observa que en el momento de delimitar, formular, adoptar e implementar una UPR, ella deberá consolidar los contenidos del POT (previstos en el componente general o en el rural) que permitan consolidar un modelo de ordenamiento territorial agropecuario. Adicionalmente, es importante analizar la contribución que puede hacer esta figura en cuanto a la consolidación de modelos de ocupación y uso del territorio regional o supramunicipal, que sobrepasen la escala estrictamente rural municipal y por tanto constituyan herramientas a través de las cuales se concreten estrategias transversales de gestión y financiación diferenciadas y localizadas, o programas y proyectos sectoriales en territorios que requieran de una visión más integral y articulada.

Este modelo deberá atender y desarrollar las siguientes previsiones (Massiris, 2015):

5.1 Reconocer al territorio rural agropecuario como un asunto estratégico en el momento de formular y adoptar una UPR

En la actualidad, los municipios y distritos del país, al dar inicio a procesos de revisión ordinaria de sus POT o la delimitación, formulación y adopción de UPR, requieren un ejercicio riguroso de planificación, que si bien implica reconocer que los suelos rurales se prevén para las diversas actividades que la propia Ley 388 de 1997 señala para ellas, van mucho más allá del ejercicio técnico de identificar suelos y reconocer las dinámicas rurales que implican ligar los suelos con las prácticas o actividades que desarrollan los habitantes del territorio rural y que claramente distan de las prácticas o actividades realizadas en el suelo urbano.

2009-2023, Armenia ciudad de oportunidades para la vida)), de Pasto (Acuerdo Municipal 004 de 2015, «Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Pasto 2015-2027, Pasto, territorio con-sentido)), de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004, «por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003 y se dictan otras disposiciones)), etc.

Es esa relación entre el suelo rural y sus habitantes lo que permite referirse a territorios rurales donde su población, de manera principal, desarrolla actividades ligadas al uso y manejo de bienes naturales (continentales o marítimos-costeros) y donde los territorios rurales agropecuarios deben ser el centro de los esfuerzos públicos a fin de garantizar, promover y hacer mejor y más eficiente ese tipo de actividades (agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras continentales y marítimas).

El suelo rural, por razones de oportunidad o por su destinación, tiene como actividades estructurantes los usos agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas, pesqueros, de explotación de recursos naturales y actividades análogas; la delimitación, formulación, adopción y ejecución de las UPR deben tener como elemento estratégico y, por ende, objetivo principal, la concreción de un modelo de ocupación y uso del territorio rural agropecuario que busque consolidar (art. 33, Ley 388 de 1997): a) una estructura territorial agropecuaria; b) la funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales y c) la integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario (Massiris, 2015).

Las políticas, programas, proyectos e instrumentos (como los POT y las UPR) implican el fortalecimiento institucional del sector agropecuario y de desarrollo rural, así como adecuados procesos de planificación del uso del suelo rural y rural agropecuario, que si bien históricamente han sido objeto de esfuerzos sectoriales, no han sido relevantes en la discusión en materia de OT. Es evidente que los POT de primera generación carecen de lineamientos, estrategias, normas, programas y proyectos, incluso seguimiento y evaluación idónea en materia de ruralidad y de ruralidad agropecuaria; por eso, en gran medida, las entidades territoriales no han podido formular, adoptar y mucho menos implementar el instrumento de ordenamiento especializado para este tipo de territorio: las UPR.

5.2 Criterios para definir un modelo de ordenamiento territorial rural agropecuario

- a. Planificación y gestión diferenciada, a partir del reconocimiento de las particularidades del territorio rural agropecuario, en cuanto a las problemáticas y oportunidades de desarrollo.
- b. Cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, así como la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados de las acciones realizadas.
- c. Sostenibilidad ambiental, económica y social de los sistemas productivos agropecuarios que se propongan o se implementen.
- d. Gestión del Estado y del sector privado en favor del interés público, expresado en inversiones y en bienes y servicios públicos rurales, que sirvan a todos los habitantes y contribuyan a una ruralidad competitiva.
- e. Promoción de la participación social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones del ordenamiento territorial rural y rural agropecuario.
- f. Estímulo a la generación o activación de capacidades agropecuarias endógenas para transformar el sistema socioeconómico agropecuario, fortalecer sus instituciones y organizaciones sociales y formar redes territoriales, basadas en la solidaridad y la cooperación.

- g. Gestión transparente de los recursos destinados al ordenamiento territorial y desarrollo territorial rural y rural agropecuario.
- h. Conformación y manejo de un sistema de gestión de información, de seguimiento y evaluación y de conocimiento rural y rural agropecuario, que incorpore el saber de las comunidades locales y proporcione a los actores información y conocimientos relevantes que permitan realizar buenas prácticas de planificación, gestión y financiación rural.
- i. Bases técnico-científicas y visión prospectiva del ordenamiento rural y rural agropecuario, como elemento obligatorio para la toma de decisiones, que implica el análisis del sistema territorial para comprenderlo y establecer los factores transformadores, potencialidades, riesgos y problemas en los territorios aunado a su consenso social, con el fin de determinar las acciones concretas que conducirán hacia un tipo de desarrollo deseable y posible.

5.3 Objetivos del modelo rural agropecuario

- a. Establecer un modelo de ocupación y uso del territorio rural y rural agropecuario que defina las políticas, objetivos y estrategias de largo y mediano plazo del desarrollo territorial agropecuario, expresado en una imagen objetivo de la estructura territorial rural y rural agropecuaria, en armonía con los objetivos y estrategias de desarrollo socioeconómico, los determinantes ambientales y sectoriales de superior jerarquía, las normas constitucionales y legales relativas a los territorios indígenas, comunidades negras y demás grupos étnicos reconocidos legalmente, así como las áreas de desarrollo agropecuario legalmente establecidas.
- b. Planificar y gestionar la ocupación de las tierras rurales y rurales agropecuarias considerando las problemáticas y oportunidades de la estructura territorial agropecuaria, la funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales y las condiciones de integración espacial-funcional del territorio rural.
- c. Ordenar el uso y transformación (cambio de usos y categorías) del territorio rural y rural agropecuario, y señalar las condiciones de protección, reconversión, consolidación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y paisajes agropecuarios, así como la adopción e implementación de medidas de gestión territorial del riesgo agropecuario, adaptación al cambio o variabilidad climática y de solución de conflictos de uso por sobreutilización o subutilización de las tierras o por concurrencia de usos incompatibles en las mismas.
- d. Orientar y propiciar acciones integrales, planificadas, territorialmente ordenadas y coordinadas de la ocupación y el uso del territorio rural agropecuario, incluyendo mecanismos e instrumentos de gestión y financiación que permitan la concreción del modelo y directrices de planificación.

5.4 Elementos asociados al territorio que forman parte del modelo

La consolidación de un modelo territorial rural agropecuario impone revisar:

- a) La estructura territorial rural y rural agropecuaria.
- b) La funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales.
- c) La integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario.

d) Los conglomerados productivos (sistemas productivos, mercados, centros de tecnologías y transferencia del conocimiento y la información).

Los anteriores elementos estructuran el territorio rural y definen la organización espacial y cohesión del mismo.

El ordenamiento de la ocupación del territorio rural agropecuario impone también que, en el marco de los POT, se formulen y ejecuten eficientemente los planes a través de las UPR, en los cuales se incorporarán programas o proyectos de desarrollo agropecuario focalizados, con enfoque territorial, que apunten a:

- Orientar las inversiones públicas y privadas, de conformidad con el modelo de ocupación del territorio y las priorizaciones que al efecto se hagan.
- Mejorar las condiciones de la ocupación en términos de equidad social, eficiencia funcional y equilibrio territorial. Lo anterior implica promover soportes urbanos adecuados (vías, espacio público, zonas para dotaciones o equipamientos, redes de servicios públicos domiciliarios esenciales) a las dinámicas rurales.
- Implementar planes, programas y proyectos así descritos propicia la eficiencia de la producción agropecuaria y la competitividad sistémica y territorial, en el marco de la conservación de los bienes naturales y la cohesión social y económica del territorio.

Las anteriores consideraciones se deben incorporar en los contenidos de las UPR, como parte del modelo territorial rural de la pieza (ámbito) por ordenar (objeto de la UPR), considerando las siguientes materias:

- La estructura territorial rural y rural agropecuaria a la que se aspira.
- La funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales de soporte a la producción agropecuaria y al bienestar social que se desea.
- La integración funcional espacial del territorio rural y rural agropecuario que se quiere.
- Las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y paisajes agropecuarios que se buscan, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos agropecuarios o las que formen parte de los sistemas de provisión de bienes naturales comunes y servicios ecosistémicos para la producción agropecuaria.
- Las condiciones ambientales, económicas, sociales, culturales, legales y de gobernanza de los sistemas productivos implementados o que se deseen implementar, considerando las interacciones y articulación armónica entre los sistemas ambiental, económico y social.

b. La definición de una estrategia de ocupación del territorio rural y rural agropecuario:

Las entidades territoriales y administrativas deberán formular en las UPR una estrategia de ocupación del territorio rural y rural agropecuario derivado del modelo de ocupación definido en el POT, de conformidad con el marco jurídico vigente, incluidos los componentes general

y rural de los POT vigentes en cada municipio donde se expidan UPR, que implica desarrollar el modelo de ocupación del territorio rural y rural agropecuario y que concrete a su vez un modelo de desarrollo sostenible o el equilibrio territorial, que se manifieste en un sistema territorial rural y rural agropecuario con las siguientes estructuras:

- Estructura funcional y de servicios, que concreta el concepto equidad espacial rural.
- Estructura ecológica, que concreta el concepto sustentabilidad espacial rural.
- Estructura socioeconómica y espacial, que concreta los conceptos de productividad y competitividad espacial.

Los detalles de esta estrategia de ocupación del territorio rural y rural agropecuario (literal b) se desarrollan en este documento.

c. La formulación de unos instrumentos para el ordenamiento territorial rural y rural agropecuario. La ordenación del uso agropecuario de las tierras rurales implica:

- Medidas regulatorias y el uso de instrumentos para su planificación: la expedición del POT y de las UPR.
- Manejo y gestión orientados a proteger las áreas estratégicas para el desarrollo rural y rural agropecuario de la zona por ordenar, así como con problemáticas o conflictos por resolver o los usos agropecuarios ineficientes y áreas agropecuarias por consolidar que permitan superar las limitaciones que obstaculizan su aprovechamiento eficiente y sostenible.

Lo anterior, en armonía con el ordenamiento ambiental y demás determinantes sectoriales del ordenamiento territorial.

La ordenación del suelo rural agropecuario se realiza a través de un conjunto de instrumentos de diferente escala y alcance, los cuales requieren, para su formulación, adopción y gestión, de la coordinación técnica e institucional para su armonización y complementariedad, en el marco de los ámbitos, las funciones y especialidades de cada uno de ellos.

Al ordenamiento territorial municipal corresponde la articulación en el territorio de dichos instrumentos; en consecuencia, esto se debe tener en cuenta en el momento de formular, adoptar y gestionar una UPR.

6 LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO DE DELIMITACIÓN, FORMULACIÓN, ADOPCIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS UPR

A continuación, se sugieren elementos que permitirían, **en ejercicio de la autonomía municipal y distrital** en el momento de delimitar, formular, adoptar y ejecutar UPR, contar con elementos que permitan solventar los vacíos normativos hoy existentes y que, se reitera, **se entregan como recomendaciones a las entidades territoriales** en el momento de acometer los procesos aquí señalados en relación con dichos instrumentos de planificación intermedia.

6.1 Delimitación de las UPR

De conformidad con el marco jurídico vigente, el POT podrá delimitar, para la totalidad del suelo rural, las UPR teniendo en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos:

- a. La división veredal.
- b. La red vial y de asentamientos existentes.
- c. La estructura ecológica principal.
- d. La disposición de las actividades productivas.
- e. Las cuencas hidrográficas, cerros y planicies u otros elementos geográficos.

Adicionalmente a los aspectos señalados, es preciso revisar los definidos por el Decreto Nacional 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, que expresan:

- a. Adaptarse a un distrito de adecuación de tierras, sea que el distrito esté formulado o construido, entendido este en los términos de la Ley 41 de 1993 (en su área de influencia directa o indirecta).
- b. Adecuarse a la declaración que se haga de las zonas de interés de desarrollo económico y social (zidres).
- c. La disposición de zonas de importancia estratégica para el ordenamiento productivo y social de la propiedad.
- d. Las zonas para la gestión asociada entre propietarios del suelo o para el desarrollo de proyectos de asociación público privada que deben integrar el concepto de clúster agropecuario, entendido como el conjunto de áreas o zonas que además de tener vocación o aptitud agropecuaria, sirven a estos suelos a partir de la localización de centros de transformación, logísticos o de conectividad de este tipo de actividades.

A partir del trabajo de la UPRA (Massiris, 2015), se sugieren los siguientes criterios de delimitación de una UPR a fin de que las entidades territoriales, en el marco de sus competencias autónomas, puedan asumirlos cuando se enfrenten a esta actividad (delimitar):

- La definición de áreas agropecuarias con características similares: esto es, la agrupación de suelos con similares características de tipo físico, químico y

mineralógico, que potencializan o restringen de manera directa o indirecta las actividades agropecuarias y forestales, y presentan respuestas similares a las prácticas de uso y manejo y de sostenibilidad ambiental, pero dirigidas a las prácticas rurales agropecuarias, para lo cual se debe tener en cuenta el concepto aptitud de la tierra rural agropecuaria. Un área agropecuaria con características similares no puede hacer referencia al suelo rural agropecuario, sino a un ámbito que integre una serie de asentamientos dispersos o de centros poblados rurales a partir de potenciar una adecuada vivienda rural, sistemas asociados a la red vial y sistemas de transporte, a sistemas de servicios públicos adecuados en materia de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, red de dotaciones en materia de salud, educativas, de integración social, etc., así como un espacio público adecuado, entre otros aspectos. Lo anterior, de acuerdo con las dinámicas territoriales rurales y rurales agropecuarias.

- La propuesta de delimitación debe realizarse sobre la cartografía del IGAC o plano georreferenciado a la red oficial de Colombia Magna-Sirgas, disponible en las entidades territoriales, en la escala más detallada posible, con la localización del predio o los predios vinculados a la UPR.

En la formulación de las UPR, los municipios que comparten continuos rurales deberán tener en cuenta que los suelos y las dinámicas rurales sobrepasan incluso a la división político-administrativa, lo que impacta el territorio por ordenar.

Un elemento adicional de delimitación de las UPR que se sugiere en el presente documento, para que las entidades territoriales, en el marco de sus competencias autónomas, puedan asumirlos cuando se enfrenten a esta actividad (delimitar), refiere a tener en cuenta los criterios de priorización previstos en el numeral 7 del presente documento («priorización de los procesos de delimitación, formulación, adopción y gestión o ejecución de las UPR»), que en términos agregados se refieren a:

- La resolución de tensiones o conflictos asociados con la ruralidad y la ruralidad agropecuaria ínter e intrasectoriales:
 - Conflictos o tensiones entre las actividades rurales (no solo las agropecuarias) y otras actividades o procesos.
 - Procesos de urbanización.
 - Conflictos o tensiones entre las actividades rurales agropecuarias y otras actividades o procesos:
 - Actividad minería e hidrocarburos.
 - Turismo.
 - Desarrollo, infraestructura y logística.
 - Conflictos o tensiones ambientales.
 - Conflictos o tensiones por aspectos de políticas, planes o programas relacionados con lo étnico.

- Adjudicación de títulos para resguardos indígenas y consejos comunitarios.
- Destinación del suelo dentro de la delimitación.
- Ampliación de resguardos.
- Conflictos o tensiones asociados con las estrategias de gestión y financiación (Montaño *et al.*, 2018):
 - Concentración de la propiedad de la tierra (retención o acaparamiento).
 - Fraccionamiento antieconómico de la tierra rural.
 - Especulación.
 - Subutilización.
 - Pérdida de valores naturales.
- Aptitud, capacidad y vocación del suelo rural para actividades rurales agropecuarias productivas y competitivas.
- Existencia de proyectos o programas sectoriales estratégicos de escalas nacional o subnacionales por ser ubicados en territorios rurales para ordenar:
 - Programas y proyectos contenidos en los planes de desarrollo.
 - Programas y proyectos contenidos en los POT.
 - Planes de ordenamiento departamental o directrices departamentales o planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial.
 - Otro tipo de iniciativas:
- Las concebidas en la Ley 160 de 1994:
 - Zonas de reserva campesina.
 - Zonas de desarrollo empresarial (ZDE).
- La concebida en la Ley 1776 de 2016:
 - Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (zidres).
 - Planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad en las zonas zidres declaradas.
- La concebida en el Decreto 2363 de 2015: planes de ordenamiento social de la propiedad (POSP).
- La concebida en el Decreto 236 de 2015, «por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural»: planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.
- La concebida a partir de lo señalado en la Ley 1753 de 2015, «Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018»: programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial (PDRIET).
- Plan Nacional de Ordenamiento Social y Productivo de las Tierras Rurales.

- La concebida en la Ley 41 de 1993: distrito de adecuación de tierras.

6.2 Iniciativa de las UPR

Los proyectos de UPR pueden ser elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por los particulares interesados o por las comunidades, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el marco jurídico vigente.

6.3 Formulación, adopción y ejecución o implementación de las UPR

En el marco jurídico vigente, el único señalamiento sobre este asunto expresa que las UPR podrán ser adoptadas previa concertación de los asuntos ambientales con la Corporación Autónoma Regional (CAR) o de desarrollo sostenible, mediante decreto del alcalde municipal o distrital (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.7, adopción de las unidades de planificación rural).

Lo anterior genera dudas o vacíos en cuanto al proceso necesario para formular, adoptar y ejecutar o implementar una UPR, por lo que hoy es un hecho que las entidades territoriales que adelantan o han adelantado estos procesos han venido definiendo, en el marco de la juridicidad, los detalles procesales, sustanciales y de tiempos para desarrollar tales actuaciones.

Así las cosas, a continuación se sugieren el procedimiento y las etapas de desarrollo de dichas actuaciones, a fin de que las entidades territoriales, en el marco de sus competencias autónomas, puedan asumirlos cuando se enfrenten a una formulación o adopción de UPR, partiendo de los siguientes enunciados:

El procedimiento y etapas que se sugieren son:

- Los mínimos señalados por el Decreto Nacional 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, referente a que las UPR deben ser formuladas y adoptadas previo proceso de concertación ambiental con la respectiva CAR.
El deber de garantizar la participación de terceros prevista para cualquier actuación administrativa por el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2012, norma vinculante y obligatoria, incluido el deber de consulta previa en los casos que ello sea necesario.

Con el fin de desagregar sistemáticamente el procedimiento que se sugiere, este se describe por etapas así¹⁰:

¹⁰ Los desarrollos que se realizan a continuación son UPRA (2016) (análisis de consultores que se homologan e incluyen en otros programas como POT modernos [DNP]).

6.3.1 Fase de alistamiento

En esta primera fase se sugiere realizar la recopilación y procesamiento de información primaria y secundaria de las fuentes que se tengan, la revisión y, en caso de ser necesario o posible, la actualización del diagnóstico territorial realizado en el momento de adoptar el POT (por ejemplo), el estudio de suelos y de geotecnia en el nivel de detalle que se requiera.

6.3.2 Fase de formulación y memoria justificativa

En esta fase se deben considerar los siguientes elementos:

a. Elaboración de un diagnóstico integral del territorio.

El diagnóstico permite conocer el territorio frente a sus ámbitos ecológico, socioeconómico, funcional y de servicios, de manera que se cuente con la información suficiente para desarrollar el modelo de ocupación con un soporte técnico y participativo adecuado. Esto puede implicar la actualización o mayor detalle de la información que se había incorporado en el diagnóstico del POT.

En esta etapa se hace la caracterización, clasificación, espacialización, síntesis y evaluación integral de los sistemas administrativo, ecológico, socioeconómico y funcional y de servicios, del territorio. Con el diagnóstico se obtiene:

1) una imagen del modelo territorial actual. En esta etapa se deben lograr los siguientes objetivos:

- Realizar un análisis integral de la situación actual del territorio, estudiando cada una de las estructuras (funcional y de servicios, socioeconómica y espacial y ecológica).
- Identificar, espacializar y priorizar los problemas que afectan el normal desarrollo territorial rural y rural agropecuario, de acuerdo con el análisis de cada sistema.
- Determinar la aptitud, capacidad y vocación del suelo rural y del suelo rural agropecuario de la UPR; es decir, establecer las actividades más eficientes en dicho ámbito.

En este sentido, se debe desarrollar una serie de estudios encaminados a caracterizar el territorio, conocer sus conflictos (incluidas las tensiones o conflictos señalados en el presente documento) y potencialidades, y generar los insumos necesarios para el proceso de toma de decisiones. Por lo que es necesario conocer, por ejemplo: a) los riesgos y las amenazas naturales (en los municipios ya existen mapas o estudios que los señalan); b) las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; c) el potencial rural (capacidad y aptitud), ambiental y las tensiones y conflictos en el uso del suelo y d) la estrategia económica para consolidar un modelo de ocupación viable y eficiente del suelo rural, y rural agropecuario, que se ordena; etc.

Lo anterior implica obtener o actualizar, para los efectos de la expedición de una UPR y con los alcances que tiene este instrumento, que no son los mismos de un POT:

- El estudio de capacidad de uso de las tierras.
- El estudio de aptitud de uso de la tierra¹¹.
- La gestión del riesgo.
- Los estudios ambientales.
- El estudio de patrimonio o arqueología.
- El estudio de movilidad.
- La gestión social y la participación.

En resumen, toda la información generada en la etapa de alistamiento y de formulación, en su primera fase diagnóstica, abarca los elementos clave como el análisis técnico de la capacidad, aptitud y vocación de los suelos rurales y rurales agropecuarios, de la pieza (UPR), la dinámica demográfica, la actividad económica, la incorporación del riesgo, el espacio público, los servicios públicos, el déficit de vivienda y suelo, las posibles tensiones o conflictos, la existencia de proyectos o programas sectoriales estratégicos de escalas nacional o subnacionales para ser ubicados en territorios rurales por ordenar, señalados en el presente documento, el uso de los mecanismos o instrumentos de gestión y financiación que se consideren, permitan ejecutar la UPR (aspectos específicos de ella).

2) Una imagen de los aspectos que configuran el soporte técnico para orientar el proceso de planificación de la gestión integral del territorio bajo el marco de la política nacional de *Gestión del territorio para usos agropecuarios* (Gestua), en sus fases de diagnóstico y prospectiva¹²:

Lo anterior entendido en todo caso, como la concreción del modelo de ocupación del POT y no la previsión de un nuevo modelo, en tanto las UPR no tienen ese alcance.

La fase de Diagnóstico (el hoy), comprende las acciones para caracterizar el estado actual del ordenamiento del territorio rural y planificar la gestión integral (bien sea a través de procesos de gestión del suelo individual o asociada) y de financiación del suelo rural.

Lo anterior impone, en el desarrollo y a fin de consolidar el modelo de ocupación rural previsto en el POT, prever:

- Una línea base que define la estructura, variables e indicadores en el ámbito del ordenamiento productivo y social referidos al uso eficiente del suelo rural, a escala municipal o concretamente para el ámbito de las UPR y con referencia a las tendencias regionales y nacionales.

¹¹ Para tal efecto, la UPRA ha desarrollado estudios de zonificaciones de aptitud de uso, los cuales deberán tenerse en cuenta como insumo.

¹² Tomado y extrapolado de *Mecanismos de gestión y financiación del suelo rural: bases conceptuales*, para la aplicación y armonización con la propuesta conceptual de UPR de la UPRA (Montaña et al., 2018).

- La dotación, al expediente municipal y a la propia UPR, de referentes del entorno del uso eficiente del suelo rural y del suelo rural agropecuario, con información cualitativa y cuantitativa.
- El avance en la concreción de un sistema de información catastral rural que dé soporte en la estructuración y toma de decisiones de planificación y de las estrategias de gestión y financiación, al contar con información más aproximada a la realidad rural, lo que impacta en la estructuración de escenarios y definición de categorizaciones (intención de manejo diferenciado de las condiciones rurales), usos e intensidades de uso y aprovechamiento, que permita ligarlas a las estrategias de gestión y financiación para el ordenamiento territorial.
- La relación de la información predial en sistemas de información geográficos (SIG), lo que contribuye a la interpretación de las problemáticas de uso del suelo rural como factores que inciden en la persistencia de las condiciones de atraso y marginalidad del territorio rural, como son la ociosidad, el fraccionamiento, subutilización, concentración, pérdida de valor y rururbanización del suelo rural productivo.

b. Elaboración de la prospectiva

El ejercicio de prospectiva busca realizar una verificación (técnica) de los escenarios tendencial (lo que está pasando en el territorio), alternativo técnico (lo que indica que debe ser ese territorio desde los estudios) y alternativo participativo (la visión territorial de los habitantes del territorio, y en el que, con la comunidad, se realiza una validación de la información recopilada, relacionada con el diagnóstico realizado para la UPR); ello permite desarrollar claramente la visión territorial y el modelo de ocupación coherente con el estado actual del territorio rural y rural agropecuario y sus potencialidades, base para la formulación de políticas, acciones, normas para encauzar el desarrollo físico y la utilización del suelo, la identificación de los programas y proyectos y de los instrumentos y mecanismos de gestión y financiación para su implementación o ejecución que soporten el plan de acción.

En resumen, toda la información generada abarca los elementos clave como el análisis técnico de la capacidad, aptitud y vocación de los suelos rurales y rurales agropecuarios de la pieza (UPR), la dinámica demográfica, la actividad económica, la incorporación del riesgo, el espacio público, los servicios públicos, el déficit de vivienda y suelo, las posibles tensiones o conflictos, la existencia de proyectos o programas sectoriales estratégicos de escalas nacional o subnacionales para ser ubicados en territorios rurales por ordenar, señalados en el presente documento, el uso de los mecanismos o instrumentos de gestión y financiación que se consideren, permitan ejecutar la UPR (aspectos específicos de ella).

Con el anterior diagnóstico y prospectiva, e independiente del origen de la iniciativa, la propuesta de UPR debe radicarse formal y oficialmente en la oficina, departamento o secretaría de planeación municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, a fin de que puedan predicarse una serie de tiempos en los trámites tendientes a su concertación y adopción.

Cabe señalar que la fase prospectiva (mañana) impone, además de contar con un espacio participativo que se concreta en la fase de socialización que se desarrolla a continuación, la definición de las condiciones particulares del modelo de ocupación, con el siguiente alcance (que se expresa a manera de mínimos) en la gestión integral del territorio (Montaña *et al.*, 2018)¹³:

- Coordinación de las políticas públicas para el desarrollo y el ordenamiento territorial, en el contexto nacional y regional y municipal (no solo el POT y el plan de desarrollo municipal o distrital, sino los planes nacional y departamentales de desarrollo, sistema de ciudades, los lineamientos para abordar la nueva ruralidad de la Misión Rural para la Transformación del Campo, directrices o planes de ordenamiento departamental, los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, etc.).
- Concreción del modelo de ocupación en el suelo rural (usos y aprovechamiento del suelo, intensidad de uso, obligaciones o deberes asociados al ejercicio de dichos derechos) que facilitan trazar las estrategias de gestión y financiación del desarrollo territorial rural en términos productivos y sociales de la propiedad rural, al permitir definir, entre otros mecanismos, aquellos que eviten la retención y especulación del suelo, la imposición de condiciones a propietarios o agentes que desarrollen actuaciones en el suelo rural, equidistribuir el desarrollo definiendo ámbitos espaciales y determinar condiciones de asociación de propietarios para la gestión de proyectos específicos en ellos, etc.

6.3.3 Socialización

Hecha la radicación oficial (en legal y debida forma), se sugiere que la oficina, departamento o secretaría de planeación municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, realice una socialización de la misma con los actores de la zona y con presencia en el área¹⁴ de la UPR. El proceso de socialización se puede difundir, de conformidad con lo establecido en los artículos 37 y 73 de la Ley 1437 de 2011, para terceros determinados e indeterminados en la actuación administrativa.

En el proceso de socialización de las UPR, se hace necesario que los habitantes puedan, además de conocer la propuesta, expresar sus recomendaciones y observaciones, las cuales deberán responderse de fondo en el acto que resuelva sobre la viabilidad de la propuesta de la UPR.

¹³ Tomado de «Bases conceptuales para la aplicación de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural armonizada con la propuesta conceptual de UPR de la UPRA», trabajo UPRA (Montaña *et al.*, 2016).

¹⁴ Este apartado es tomado de los procedimientos usados por la administración pública de Bogotá, entre otros: Decreto Distrital 552 de 2015, «por el cual se adopta la unidad de planeamiento rural (UPR) Río Sumapaz de Bogotá, se reglamentan los planes de mejoramiento integral para los centros poblados de La Unión y San Juan y se dictan otras disposiciones» y el Decreto Distrital 553 de 2015, «por el cual se adopta la unidad de planeamiento rural (UPR) Río Blanco de Bogotá, se reglamentan los planes de mejoramiento integral para los centros poblados de Betania y Nazareth, y se dictan otras disposiciones».

6.3.4 Revisión del proyecto de UPR

Es recomendable que la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces, una vez surtido el proceso de socialización, revise una última vez el proyecto de UPR con el fin de verificar el cumplimiento del marco jurídico vigente, así como que la propuesta de ocupación y del modelo de ordenamiento previsto para el ámbito por ordenar corresponda con los lineamientos generales en materia de ordenamiento rural y rural agropecuario, incluidas las directrices en la materia dada por el POT.

Se considera pertinente que las administraciones municipales y distritales prevean un término para socializar y revisar la propuesta de UPR que, a partir de la verificación de procesos de formulación y adopción de UPR por diversas entidades territoriales, así como de otros instrumentos de planificación intermedia (que, si bien, tienen objetivos diferentes a ordenar el territorio rural y consolidar el modelo de ocupación rural del POT tienen análogas complejidades), se sugiere pueda ser no mayor a 45 días hábiles, prorrogables por otros 30 días hábiles, contados desde la fecha en que se indicó oficial y formalmente radicado el proyecto de UPR (radicación en legal y debida forma). De igual manera y para todos los efectos en el evento en que la administración no realice la revisión integral y agote el proceso de socialización en el término señalado, se considera recomendable que los procedimientos indiquen la ocurrencia del silencio administrativo negativo.

Se sugiere que, durante este término y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1454 de 2011, se prevea la posibilidad de requerir a los solicitantes por una sola vez para que lleven a cabo las actualizaciones, correcciones o aclaraciones que deban realizar al proyecto o aporten la información técnica adicional que sea necesaria para expedir un concepto de viabilidad de la UPR, con el fin de continuar con la siguiente etapa.

6.3.5 Etapa de concertación y consulta

De conformidad con el marco jurídico vigente, las UPR deberán ser concertadas con la Corporación Autónoma Regional o de desarrollo sostenible, que, para los efectos del presente documento, se denominarán genéricamente CAR, con competencia territorial en las piezas objeto de dicho instrumento (UPR), a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito adelanten la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, si las partes definen que efectivamente ello se requiere.

Al no existir lineamientos adicionales en materia de concertación, se sugiere (a partir de la verificación de procesos de formulación y adopción de UPR por diversas entidades territoriales, así como de lo que implica una concertación ambiental de un POT o de otros instrumentos de planificación intermedia que imponen este proceso de concertación), poder establecer con la autoridad ambiental y definir reglas claras frente a:

a. Que la autoridad ambiental presente observaciones de carácter exclusivamente ambiental en relación con el ordenamiento territorial, las cuales deben estar fundamentadas técnica o normativamente.

b. Que no se exija la entrega de información adicional a la radicada con el proyecto de la UPR, salvo que se trate de información que pueda suministrar la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces, en relación con las condiciones ambientales propias de la escala de planificación de dicho instrumento.

c. Que se establezca un protocolo con la autoridad ambiental¹⁵ que permita:

- Que las observaciones de la autoridad ambiental puedan ser objetadas por las autoridades municipales y distritales, a través del recurso de reposición.
- Asegurar que el proceso de concertación culminará con un acto administrativo, que formará parte integral de los documentos constitutivos del plan parcial, y contra el cual procederá el recurso de reposición en los términos de que trata la Ley 1454 de 2011.
- Garantizar que el proceso de concertación tenga un término máximo de duración, en caso de contrato, indicar para todos los efectos que se debe establecer por la autoridad ambiental un término de respuesta en el marco de lo al efecto señalado por la Ley 1454 de 2011.
- Que los resultados de este proceso se consignen en un acta que deberá ser suscrita por los representantes legales o delegados de la autoridad ambiental y de la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces.

d. De no lograrse la concertación entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, se sugiere que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, proceda a archivar el proyecto de UPR, sin perjuicio de que el interesado pueda efectuar los ajustes que considere pertinentes y solicitar que se reinicie el trámite de concertación ambiental.

Se considera fundamental señalar que una UPR deberá concretarse en los siguientes documentos:

- Documento técnico de soporte (DTS) (memoria justificativa) que contenga:
 - La recopilación de información primaria y secundaria y su cartografía de soporte y el diagnóstico territorial, en los términos sugeridos en apartados antecedentes de este documento.
 - El análisis sobre las conclusiones y elementos que deben integrarse al DTS, relacionado con los estudios básicos y su cartografía de soporte.
 - Los análisis prospectivos y su cartografía de soporte.
 - El modelo de ocupación y su cartografía de soporte.
- Normativa de la UPR y su cartografía de soporte.
- Programas y proyectos que se incorporen y su cartografía de soporte.
- Instrumentos de gestión y financiación.
- Propuesta e implementación de las estrategias de participación, socialización, consulta previa, si a ello hay lugar y concertación, así como de los procesos surtidos.

¹⁵ De la misma manera como se lleva a cabo en los procesos de formulación de POT y planes parciales.

- Proyecto de decreto.

A estos documentos se integrarán los soportes de la radicación, de la viabilidad y de la concertación ambiental, en caso de ser procedente.

6.3.6 Adopción

Una vez surtido el proceso anterior y de contar con concertación ambiental en los eventos que se requiera, el marco jurídico vigente expresa que la UPR será adoptada mediante decreto por el alcalde municipal o distrital. Se sugiere que en el decreto de adopción se relacionen los documentos de soporte mencionados en la parte final del literal c, antecedente, indicando que forman parte integral del decreto.

En el evento que una vez expedida la UPR se requiera realizar ajustes, se sugiere que ellos se efectúen teniendo en cuenta únicamente las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto de dichas modificaciones.

De igual manera, se recomienda que el proyecto de UPR, como documento consolidado, sea adoptado por el alcalde municipal o distrital dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir de la emisión del concepto de viabilidad por parte de la autoridad de planeación municipal o distrital y, en su caso, después de haber sido concertado con la autoridad ambiental, cuando se requiera.

6.3.7 Implementación o ejecución

En la fase de implementación, la administración deberá apoyar:

- La implementación, entendida como la expedición de la reglamentación o puesta en ejecución de los instrumentos o mecanismos de gestión del suelo y de financiación del desarrollo de la UPR.
- La estructuración y formulación de los proyectos y programas identificados en la etapa de formulación.
- Los procesos de seguimiento y evaluación de la UPR.

7 PRIORIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DELIMITACIÓN, FORMULACIÓN, ADOPCIÓN Y GESTIÓN O EJECUCIÓN DE LAS UPR

Es evidente que los procesos de planificación del territorio son onerosos y existen limitaciones presupuestales e institucionales por parte de las entidades territoriales; por lo tanto, es necesario establecer criterios de priorización (no de delimitación) para dar inicio a los procesos tendientes a formular, adoptar y expedir una UPR.

Así las cosas, a continuación, se sugieren detalles de esos criterios, con el fin de que las entidades territoriales, en el marco de sus competencias autónomas, puedan asumirlos cuando se enfrenten a un proceso de delimitación, formulación, adopción y gestión o ejecución de una UPR.

Previo a señalar esquemáticamente dichos criterios, se debe hacer énfasis en:

- La priorización que se recomienda no significa, bajo circunstancia alguna, que se sugiere no emitir UPR en los suelos rurales.
- Se busca que, a partir de un hecho cierto, como la limitada disponibilidad presupuestal o institucional, se priorice en el tiempo y a partir de los recursos existentes y proyectados, un plan de trabajo que permita su adopción.
- Los criterios de priorización no son excluyentes entre sí, ni uno es dominante en relación con los restantes, sino que son el conjunto de parámetros o elementos que permitirán priorizar los sectores prioritarios por reglamentar con UPR.

Realizadas las anteriores precisiones, se sugieren como criterios de priorización, para dar inicio a los procesos de estructuración, adopción y ejecución o implementación de las UPR, una serie de hechos, actuaciones o actividades que se agrupan en tres grandes categorías:

7.1 Resolución de tensiones o conflictos asociados a la ruralidad y a la ruralidad agropecuaria ínter e intrasectoriales

Este criterio busca priorizar aquellas UPR donde se identifiquen aspectos problemáticos y potencialmente negativos o perjudiciales a la consolidación de un modelo de ocupación rural y rural agropecuario, equilibrado.

A partir del trabajo de la UPRA (Massiris, 2015), se ha identificado cómo las dinámicas rurales y las dinámicas rurales agropecuarias se ven afectadas negativamente por otra serie de actividades o procesos (fácticos o jurídicos) que generan tensiones o conflictos, de cara a la existencia de un suelo rural y un suelo rural agropecuario que consoliden un modelo de ordenamiento y de ocupación del suelo adecuado y sostenible.

Es importante indicar que se considera tensión, aquellas situaciones que en sí mismas son potenciales conflictos, mientras que los conflictos son las actividades o procesos (fácticos o jurídicos) que afectan o limitan los usos rurales y rurales agropecuarios.

Es así que dichas tensiones o conflictos se agrupan en dos grandes ítems:

- Conflictos o tensiones entre las actividades rurales (no solo las agropecuarias) y otras actividades o procesos.
- Conflictos o tensiones entre las actividades rurales agropecuarias y otras actividades o procesos.

7.1.1 Conflictos o tensiones entre las actividades rurales (no solo las agropecuarias) y otras actividades o procesos.

a. Procesos de urbanización:

En el país existe una tensión o conflicto sobre la ocupación del territorio entre los requerimientos de suelo para el desarrollo de actividades urbanas (vivienda, comercio, dotacionales, vías, etc.) y la provisión de suelo para el desarrollo de actividades rurales y rurales agropecuarias.

Esta tensión o conflicto por el uso y ocupación del suelo se ha acentuado en los últimos años debido a que en Colombia se observan tres grandes hechos de contexto o condiciones generadoras de la tensión o conflicto:

- Crecimiento poblacional, migración urbano-rural y el consecuente crecimiento de los centros urbanos.
- Decisiones inadecuadas de planificación territorial, en detrimento de la ruralidad y la ruralidad agropecuaria.
- Enfoque de ordenamiento territorial predominantemente urbano.

A partir del contexto o condiciones generadoras, se han identificado las siguientes tensiones o conflictos específicos:

- En el ordenamiento territorial no se ha dado relevancia suficiente a la definición de condiciones para el ordenamiento territorial rural y el rural agropecuario.
- La ruralidad y las actividades agropecuarias no han sido incorporadas o consideradas determinantes de superior jerarquía en los POT o en la planificación intermedia, pese a existir una norma que lo prevé.
- La ausencia de conocimiento o rigor en la clasificación del suelo lleva a considerar los suelos rurales y los rurales agropecuarios suelos y territorios eminentemente residuales a los procesos expansivos y de urbanización constante.
- El ordenamiento territorial rural y el agropecuario son tratados de la misma forma que el urbano, es decir, no se diagnostican las diferencias conceptuales y fácticas de la forma en que se desarrollan las dinámicas rurales que, incluso en las actividades comunes de residir en el territorio (que se traduce en la vivienda, en particular, y el hábitat, en general), son diametralmente diferentes y por ende, deben tener tratamientos diferenciados y propios.

- Los programas nacionales y subnacionales que en materia de vivienda de interés social y de interés social prioritario han traído consecuencias inesperadas como la promoción de la expansión urbana sin considerar el impacto negativo en el suelo rural.
- La normativa rural y rural agropecuaria históricamente ha sido sectorial, sin tener la discusión territorial.

7.1.2 Conflictos o tensiones entre las actividades rurales agropecuarias y otras actividades o procesos.

a. Minería e hidrocarburos

Se observan los siguientes hechos de contexto o condiciones generadoras de esta tensión o conflicto:

- Otorgamiento de títulos mineros y concesión de hidrocarburos.
- Aplicación de instrumentos de control.
- Áreas libres después de cierre y desmantelamiento.

A partir del contexto o condiciones generadoras, se han identificado las siguientes tensiones o conflictos específicos:

- La normativa del sector mineroenergético no exige la verificación del uso del suelo para el otorgamiento de títulos mineros o contratos de concesión.
- La ausencia de claridad en la delimitación y alcance de áreas destinadas a actividad minera e hidrocarburos en el suelo rural, con preeminencia (eje articulador) de los suelos con vocación y aptitud rural agropecuaria.
- Para el cierre y abandono de una mina, no se exige expresamente tener en consideración la vocación agropecuaria del suelo rural.
- En los instrumentos de seguimiento y control a la ejecución de las actividades de minería, no se exige al concesionario acoger las disposiciones del sector agropecuario.
- En todo el proceso de las actividades de minería e hidrocarburos no hay participación de autoridades que puedan garantizar la protección de las actividades agropecuarias.

b. Turismo

Se observan los siguientes hechos de contexto o condiciones generadoras de esta tensión o conflicto:

- Funcionamiento de la actividad.
- Actividades turísticas permitidas.
- Zonas específicas para el desarrollo de actividades.

A partir del contexto o condiciones generadoras, se han identificado las siguientes tensiones o conflictos específicos:

- Para el desarrollo de la actividad turística, no se exige ni verifica que la ruralidad se encuentre ajustada al régimen de usos previstos para ese tipo de suelo (territorio), por lo cual se limita su alcance a la protección de recursos naturales y no a suelos estratégicos para los usos rurales agropecuarios.
- En el mismo sentido, tampoco hay lineamientos claros que permitan compatibilizar (cuando ello sea estratégica y técnicamente viable) el desarrollo de actividades turísticas en el suelo rural agropecuario con este tipo de actividades.
- La delimitación de áreas para turismo no se articula con el ordenamiento territorial ni con la actividad agropecuaria.

c. Desarrollo, infraestructura y logística

Se han identificado las siguientes tensiones o conflictos específicos:

- En la instancia prevista para discutir y solucionar controversias entre sectores en materia de infraestructura, el sector agropecuario no tiene incidencia.
- No está estipulado que el concesionario deba presentar estudios distintos de los ambientales y, en consecuencia, se releva de realizar estudios referidos a los impactos sobre los usos del territorio rural y rural agropecuario, o bien sobre el impacto en la fractura del territorio, cuando una concesión vial atraviesa varios departamentos o municipios.

d. Conflictos o tensiones ambientales

Se observan los siguientes hechos de contexto o condiciones generadoras de la tensión o conflicto:

- Deficiencias o imprecisiones en la delimitación de áreas de conservación y preservación ambiental.
- Instrumentos de ordenación territorial ambiental que no se coordinan con los de ordenamiento territorial.
- Asignación de régimen de usos (destinación) del suelo dentro de la delimitación de áreas de conservación y protección ambiental.

A partir del contexto o condiciones generadoras se han identificado las siguientes tensiones o conflictos específicos:

- Dentro del régimen de usos de las áreas de conservación y protección ambiental que permiten usos agropecuarios, no se hace referencia explícita a las condiciones para su desarrollo, en el mejor de los casos, y en general, no se prevén régimen de usos compatibles asociados a lo agropecuario.
- En la adopción de instrumentos de ordenación territorial ambiental, no se prevén escenarios de concertación con las autoridades del sector agropecuario, pese a que cubren o pueden llegar a cubrir suelo rural agropecuario o áreas de conservación y protección ambiental que permiten usos agropecuarios. Por lo tanto, los procesos de participación no son adecuados o eficientes.

- Ausencia de articulación entre el ordenamiento ambiental y el ordenamiento territorial, principalmente frente a los instrumentos que concretan cada uno de dichos conceptos.

e. Conflictos o tensiones por aspectos de políticas o planes o programas relacionados con lo étnico

Se observan los siguientes hechos de contexto o condiciones generadoras de la tensión o conflicto:

- Adjudicación de títulos para resguardos indígenas y consejos comunitarios.
- Destinación del suelo dentro de la delimitación.
- Ampliación de resguardos.

A partir del contexto o condiciones generadoras, se han identificado las siguientes tensiones o conflictos específicos:

- La delimitación de resguardos indígenas y territorios colectivos responde a la ocupación de comunidades indígenas y de comunidades negras, independientemente de la vocación y aptitud del suelo que, si bien implica la búsqueda de la garantía a la indemnidad cultural, incluso perjudica a los propios habitantes de dichos territorios en aquellos eventos que en los suelos con vocación agropecuaria se permitan desarrollos diferentes (minería, por ejemplo) o sobreexplotaciones nocivas.
- Para la ampliación de los resguardos, se exige el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, pero en relación con los usos y costumbres de la misma comunidad, por lo cual no es verificable la destinación del suelo para su vocación rural agropecuaria.

f. Conflictos o tensiones por la concentración de la propiedad de la tierra y por el fraccionamiento antieconómico de la tierra rural

Es evidente que estos dos fenómenos forman parte de una misma problemática: la imposibilidad de acceso al suelo rural por parte de los actores rurales, lo que impacta en la baja productividad y competitividad de las actividades rurales, especialmente las agropecuarias, e igualmente de formas adecuadas y eficientes de tenencia de la tierra rural agropecuaria.

No debe perderse de vista que, de conformidad con los desarrollos de la UPRA (Massirirs, 2015):

- La concentración de la tierra rural y rural agropecuaria es una forma de distribución desigual de esta, que se materializa por medio de la adquisición de grandes extensiones de tierra respecto al área total de un territorio, por parte de un propietario, respecto al universo no solo de propietarios de dicho territorio, sino de trabajadores del agro, quienes acceden a ellas a través de jornales, arrendamiento y en general,

precarias formas de tenencia que les imponen erogaciones adicionales y en consecuencia, mayores inequidades territoriales.

- Por procesos de fraccionamiento antieconómico deben entenderse aquellos que impactan negativamente un territorio y generan una distorsión, mengua o deficiencia de las funciones social y ecológica de la propiedad al traducirse en aspectos como:
 - Imposibilidad de producir.
 - Ausencia de rentabilidad.
 - Imposibilidad de desarrollar (obtener) aspectos como el de la renta presuntiva y el excedente capitalizable de una UAF.

7.2 Aptitud, capacidad y vocación del suelo rural para actividades rurales agropecuarias productivas y competitivas

Este criterio busca priorizar aquellas UPR donde se identifiquen, a partir de estudios técnicos, suelos con aptitud de uso para desarrollar actividades rurales agropecuarias.

La aptitud, capacidad o vocación del suelo consiste en el potencial que tienen las tierras para ser utilizadas bajo cierto tipo general de uso, con prácticas específicas de manejo. A partir de lo anterior, un régimen de usos por capacidad o aptitud para dicho uso implica el agrupamiento de unidades de suelos que tienen las mismas limitaciones para su utilización y respuestas similares a las mismas prácticas de manejo.

En materia rural agropecuaria, esto implica agrupar los suelos con base en su capacidad para producir plantas cultivadas (cultivos transitorios, permanentes, pastos y plantaciones forestales), desde un punto de vista general y no para cultivos o tipos de utilización específicos, por largos periodos, en forma sostenible y sin deterioro del suelo.

El objetivo fundamental de la agrupación se centra en que los usos agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros no solo se lleven a efecto en tierras con esas aptitudes, sino que se desarrollen sin degradarlas, lo que significa que los programas del sector agropecuario y, en ese sentido, los regímenes de uso en materia rural y rural agropecuaria deben ceñirse estrictamente a los postulados del desarrollo sostenible o equilibrio territorial señalados en este documento (Massirirs, 2015, a partir de los lineamientos del IGAC, 2010).

7.3 Existencia de proyectos o programas sectoriales estratégicos de escalas nacional o subnacionales para ser ubicados en territorios rurales por ordenar

Este criterio busca priorizar aquellas UPR donde se identifique una serie de proyectos, programas o iniciativas que se desarrollen en suelos rurales y rurales agropecuarios.

Estos programas, proyectos e iniciativas pueden agruparse así:

7.3.1 Programas y proyectos contenidos en planes de desarrollo

De conformidad con la Ley 152 de 1994 y, en la actualidad, con la Ley 1625 de 2013, los municipios, distritos, departamentos, áreas metropolitanas y el Gobierno nacional podrán expedir planes de desarrollo que incluyen programas y proyectos asociados o localizados en la ruralidad de los ámbitos territoriales para los que se expiden y que en el momento de estructurar una UPR se convierten en un elemento estratégico de priorización para su formulación, adopción y puesta en ejecución.

7.3.2 Programas y proyectos contenidos en POT

De conformidad con la Ley 152 de 1994 y, recientemente, con la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1625 de 2013, los municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas podrán expedir planes de ordenamiento, que en materia de POT municipales prevén programas y proyectos de ejecución que contienen este tipo de iniciativas; las demás entidades aquí señaladas, en el momento de adoptar sus planes de ordenamiento departamental, directrices departamentales o planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, respectivamente, podrán adoptar también programas y proyectos.

Así las cosas, cuando los instrumentos antecedentes prevean programas y proyectos asociados o localizados en la ruralidad y en la ruralidad agropecuaria de los ámbitos territoriales para los que se expiden los POT, se convierten en un elemento estratégico de priorización para la formulación, adopción y puesta en ejecución de UPR en dichos territorios.

7.3.3 Otro tipo de iniciativas

A partir de las iniciativas de modernización territorial, nuevos enfoques de desarrollo o posconflicto, se han verificado iniciativas gubernamentales que imponen priorizar en los territorios rurales y rurales agropecuarios donde se concreten, la formulación, adopción y puesta en ejecución de las UPR. Esas iniciativas se pueden agrupar así:

a. Las concebidas en la Ley 160 de 1994 o la norma que la sustituya

- Zonas de reserva campesina. Áreas geográficas escogidas atendiendo las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, cuyas extensiones mínimas y máximas de adjudicación deberán reglamentarse mediante la UAF. En las zonas de reserva campesina, la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción. Las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías son zonas de reserva campesina.
- Zonas de desarrollo empresarial (ZDE). Después de los estudios correspondientes, el Gobierno nacional delimitará zonas de baldíos que no tendrán el carácter de reserva campesina, sino de desarrollo empresarial de las respectivas regiones, en las cuales la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones,

limitaciones y ordenamientos especiales que establezca para el efecto el Gobierno nacional, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas y conservar un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

b. La concebida en la Ley 1776 de 2016

- Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (zidres). Territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola que se establecerán a partir de planes de desarrollo rural integral, en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Las zidres deberán cumplir con estos requisitos: a) se encuentran aisladas de los centros urbanos más significativos; b) demandan elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; c) tienen baja densidad poblacional; d) presentan altos índices de pobreza; e) carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. Los proyectos de las zidres deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Los organismos o entidades oficiales competentes en el respectivo sector de inversión podrán participar en la cofinanciación de los planes, programas y proyectos de desarrollo rural en las zidres que sean aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), cuando estos formen parte de una actividad de las entidades territoriales.
- Planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad en las zonas zidres declaradas.

c. La concebida en el Decreto 2363 de 2015

- Planes de ordenamiento social de la propiedad (POSP), conforme a los lineamientos fijados por el MADR, que a la fecha se encuentran en proceso de estructuración, pero que se elaboran en zonas donde se hayan realizado intervenciones catastrales bajo la nueva metodología de levantamiento predial del catastro multipropósito que trata artículo 104 de la Ley 1753 de 2015 o en zonas focalizadas por el MADR, donde aún no se haya implementado el catastro multipropósito.

d. La concebida en el Decreto 2364 de 2015, «por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural»

- Planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial. A la fecha se encuentran en proceso de estructuración, pero se indica que serán de iniciativa territorial o asociativa, en los componentes de asistencia técnica, de acceso a activos productivos, de adecuación de tierras y de comercialización.

e. La concebida a partir de lo señalado en la Ley 1753 de 2015

El artículo 100 de la Ley 1753 del PND señala la necesidad de prever mecanismos de intervención integral en territorios rurales y las zonas en las cuales estos serán implementados. Dichos mecanismos contendrán los lineamientos, criterios, parámetros, temporalidad y financiación para la ejecución de los planes operativos y de inversión, los cuales serán contruidos de manera participativa en coordinación con las autoridades departamentales y municipales, y deberán contener como mínimo intervenciones en los siguientes aspectos: 1) ordenamiento social y productivo de las tierras rurales; 2) adecuación de tierras e infraestructura de riego; 3) habitabilidad rural, infraestructura productiva y de comercialización y proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral. A partir de lo anterior se han previsto:

- Programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial (PDRIET). Por su naturaleza, son intervenciones complejas. Prevén la simultaneidad de múltiples programas en un territorio delimitado. El sentido de este tipo de intervenciones está asociado a la expectativa de que los impactos en la población serán mayores a los que se tendrían de cada programa en la medida que se logren sinergias en la atención integral y efectos de desborde o escala asociados a su carácter territorial.
- Plan nacional de ordenamiento social y productivo de las tierras rurales. Tiene como objeto fundamental establecer directrices referentes a la distribución, acceso y regularización de la propiedad de tierras rurales. Las entidades territoriales podrán formular también planes territoriales de ordenamiento social y productivo de la propiedad cuya finalidad sea garantizar la seguridad jurídica de las diferentes formas de acceso, uso y aprovechamiento de las tierras rurales.

h. La concebida en la Ley 41 de 1993 o la norma que le sustituya o modifique

Distrito de adecuación de tierras. La delimitación del área de influencia de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones para los fines de gestión y manejo se organizará en unidades de explotación agropecuaria bajo el nombre de distritos de adecuación de tierras.

8 CONTENIDOS DE LAS UPR

Revisadas las directrices en materia de ordenamiento territorial, contenidas fundamentalmente en la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 1077 de 2015, Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y siempre bajo las directrices contenidas en los componentes general y rural del POT vigente, las UPR que se delimiten, formulen, adopten e implementen deberán definir claramente¹⁶:

- a) El modelo entendido como la visión de desarrollo futuro y el modelo de ordenamiento territorial del área y zonas dentro de las áreas que se ordenen mediante las UPR y que, en todo caso, debe desarrollar el modelo de ocupación previsto en el componente general y rural del POT.
- b) Las estrategias para concretarlos.
- c) Las directrices generales.
- d) La norma en materia de planificación asociada a la ruralidad o calificación.
- e) Los programas y proyectos, con presupuestos y ejercicios de distribución de cargas y beneficios.
- f) Los mecanismos de gestión del suelo y financiación del desarrollo rural.
- g) Los mecanismos de evaluación y seguimiento.

Cada una de estas definiciones se debe prever para todo el territorio que se ordena mediante la UPR, lo que implica buscar un modelo de desarrollo rural con enfoque territorial, que se concreta en:

a. Equidad social espacial: se concreta en una estructura funcional y de servicios que a su vez se concentra, a manera de ejemplo, en los siguientes sistemas:

1) Movilidad: busca integrar la red de transporte que permita la conectividad de los mercados de trabajo rurales (con el urbano e intrarrurales), no solo con perspectiva municipal, sino supramunicipal, que apunten a optimizar los tiempos de viaje de los habitantes y las mercancías, la promoción y el fortalecimiento de medios de transporte público, si a ello hubiere lugar.

2) Espacio público: pretende garantizar la previsión, gestión, construcción y mantenimiento de espacio público efectivo y accesible a todos los habitantes en el ámbito rural.

3) Servicios públicos: acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, gas natural, etc.

4) Dotaciones o equipamientos: salud, educación, bienestar social, etc.

b. Productividad y competitividad económicas: mediante una estructura socioeconómica y espacial, un régimen de derechos y deberes para el desarrollo de los suelos por ordenar (área de las UPR) en usos rentables, independientemente de su carácter de suelo privado o público

¹⁶ UPRA (2016): análisis de consultores que se homologan e incluyen en otros programas como POT modernos (DNP).

(régimen de usos), y un régimen de intensidad de usos (ocupación y edificabilidad) o denominados estándares. Para el efecto se debe:

1) Calificar técnicamente el suelo, lo cual implica:

- Que se prevean las categorías previstas en el marco jurídico y las intervenciones que se sugieren en el siguiente numeral, acorde a las necesidades y realidades del territorio,
- Evitar la explosión desordenada de usos del suelo e intensidades de usos del suelo, homologando los estándares y criterios por tener en cuenta para ese efecto.

2) Contemplar los instrumentos de gestión y financiación (los cuales se deberán incluir como alternativas y en tal sentido, estructurarlos en la UPR para luego poder implementarlos), así como la batería de programas y proyectos que incidan directamente en el desarrollo, a partir de una agenda técnica y de las vocaciones, potencialidades, déficits, necesidades y prioridades municipales.

c. Sostenibilidad ambiental agropecuaria: se materializa en una estructura ecológica que refiere al suelo con valores ambientales y al suelo en condición de amenaza o riesgo no mitigable (si lo hubiere) en el área por ordenar, así como los suelos sometidos a amenaza o riesgo.

8.1 Planteamiento del modelo de ocupación

El modelo de ocupación de la UPR fija la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, infraestructuras y sistemas que soportarán la propuesta de planificación del territorio. En todo caso, será concordante con el modelo de ocupación del territorio definido para todo el componente rural y municipal.

De conformidad con la normativa vigente (Ley 388 de 1997, Decreto 1077 de 2015 y las normas que los complementen o sustituyan), en la definición del modelo de ocupación deben tenerse en cuenta por lo menos los siguientes aspectos:

- Los elementos que deben ser conservados por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos.
- Los bienes de interés cultural.
- La red vial y peatonal.
- La red de servicios públicos.
- La red de espacios públicos, el espacio público.
- La red de equipamientos colectivos de interés público o social.
- La red de bienes y servicios públicos sectoriales e infraestructura agropecuaria.
- Las áreas de riesgo mitigable y no mitigable.

La desagregación y el detalle del modelo de ocupación de una UPR se describen en este documento.

8.2 Normas en materia de planificación, asociadas a la ruralidad o calificación

En materia normativa y a partir de lo señalado en el Decreto Nacional 1077 de 2015, se agrupan temáticamente las normas que en materia de planificación o calificación se deben incluir en una UPR¹⁷, aclarando que, de conformidad con la Ley 388 de 1997, estas normas en suelo rural son las normas urbanísticas previstas para el componente general y urbano de los POT y de los instrumentos que los desarrollan.

a. Determinación de los sectores normativos: áreas o subáreas de la UPR que, por sus características y por el diagnóstico realizado, deben ser objeto de normas diferenciadas entre ellas. Está conformado por un conjunto de predios o manzanas de la UPR con la misma vocación de uso y una misma política para su aprovechamiento, de tal forma que las normas se precisan de manera específica y única mediante una ficha normativa o polígono de reglamentación¹⁸.

b. Régimen de categorías rurales:

La normatividad vigente señala las siguientes categorías del suelo rural:

1) Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural son normas urbanísticas de carácter estructural.

Áreas de conservación y protección ambiental. A su vez, compuestas por áreas como:

- Las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap).
- Las áreas de reserva forestal.
- Las áreas de manejo especial.
- Las áreas de especial importancia ecosistémica.
- Las áreas para la producción agrícola y pecuaria y de explotación de recursos naturales. Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas, pesqueros o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 3 del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros (lo que significa que no son los únicos), los suelos que según la clasificación del IGAC pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a

¹⁷ Desarrollado a partir de análisis propios y teniendo como referentes, entre otro, el POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), el POT de Medellín (Acuerdo 48 de 2014), el POT de Barranquilla (Decreto 0212 de 2014) y el POT de Bucaramanga (Acuerdo 011 de 2014).

¹⁸ El segundo concepto es extrapolado de los desarrollos que, para el efecto, realiza la Secretaría de Planeación de Manizales.

otras clases agrológicas, necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

- Áreas e inmuebles considerados patrimonio cultural.
- Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.
- Áreas de amenaza y riesgo.

2) Categorías de desarrollo restringido en suelo rural. Se podrá incluir la delimitación de las siguientes áreas:

- Los suelos suburbanos.
- Los centros poblados rurales.
- La identificación y delimitación de las áreas destinadas a vivienda campestre.
- La localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.

c. Régimen de intervenciones en la ruralidad agropecuaria

Las intervenciones son la apuesta pública que las entidades territoriales tienen sobre los usos rurales agropecuarios de un ámbito por ordenar, gestionar y financiar¹⁹:

1) Áreas para la protección de usos agropecuarios. Expresa la política de amparar y favorecer la permanencia y mejoramiento de unidades de suelo rural, tradicionalmente utilizadas en actividades agropecuarias, cuyo uso exclusivo o principal es la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, acuícola o combinación de los mismos; estas tienen gran importancia para la seguridad y soberanía alimentaria o se encuentran en riesgo por usos no agropecuarios ilegítimos o por su vulnerabilidad frente a fenómenos de cambio o variabilidad climática y otras amenazas naturales, sociales o tecnológicas, entre otros hechos.

2) Áreas para la reconversión de usos agropecuarios ineficientes o incompatibles, de acuerdo con la zonificación de aptitud elaborada por la UPR. Expresa la política de transformación integral de sistemas productivos ineficientes o incompatibles que correspondan, entre otros, al uso agropecuario en conflicto por sobreutilización o subutilización de la tierra, el uso agropecuario no sostenible por baja productividad o externalidades ambientales o sociales negativas o que no cumplen la función social de la propiedad, el uso agropecuario en áreas legalmente destinadas a otros usos o en ecosistemas estratégicos (páramos y humedales), el uso agropecuario bajo condiciones de acumulación irregular de tierras baldías o extranjerización de la propiedad.

3) Áreas para la consolidación de usos agropecuarios. Expresa la política de mejoramiento de las condiciones productivas de tierras agropecuarias cuyas condiciones ecológicas o

¹⁹ Massiris (2015) y desarrollos UPR (2016). Se debe indicar que en las bases de la Gestua se señalaba este régimen de intervenciones como categorías, concepto que se reemplaza por el de intervenciones para no generar confusiones conceptuales frente a las categorías normativas hoy vigentes y descritas en el literal b del numeral 8.2.

biofísicas o de ocupación u ordenamiento social de la propiedad restringen el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo agropecuario.

d. Aprovechamientos (criterios o estándares) para el desarrollo de los usos y actividades rurales y rurales y agropecuarias:

Los aprovechamientos, de manera genérica, se establecen a partir de la definición de los siguientes aspectos (técnicamente, es el número de metros cuadrados de edificación autorizados por la norma en un predio):

1) Los usos y la intensidad de los usos: entendidos como la destinación asignada al suelo por el POT o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo, los cuales pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos (Decreto 1077 de 2015, parte 2, título 1, art. 2.2.1.1). En el ámbito rural, se define como la transformación o utilización que hace el hombre a una cobertura de la tierra con funcionalidad económica, social y ambiental, que se puede enmarcar dentro de los contextos agrícola, pecuario, natural, de protección y de conservación de una cobertura.

Frente al régimen de usos y sus intensidades, se impone:

- Poder determinar la aptitud, capacidad y vocación del suelo para usos rurales y usos rurales agropecuarios o capacidades agrológicas.
- Homologar las diferentes clasificaciones y subclasificaciones para estandarizarlas y así hacerlas universales y sencillas de entender.
- Lo anterior, con el fin de establecer un régimen de usos adecuado a las condiciones del territorio.

2) Unidad mínima de actuación. Superficie mínima de terreno definida en el componente rural del POT, que puede incluir una o varias unidades prediales para la ejecución de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación de inmuebles, de conformidad con los usos permitidos en el suelo rural suburbano. En Colombia, existe la imposibilidad de parcelar o subdividir en contravención (por debajo a lo señalado) en la Ley 160 de 1994, con las excepciones señaladas en la propia ley. Lo anterior significa que no podrán autorizarse parcelaciones, subdivisiones o fraccionamientos de ningún tipo por debajo de una UAF.

3) Índices máximos de ocupación, áreas máximas edificables, densidades habitacionales en suelo rural

Técnicamente, el índice máximo de ocupación es la proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso y se expresa por el cociente que resulta de dividir el área que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta por el área total del predio. Este índice de ocupación, o las densidades habitacionales que se pueden y deben permitir en los diferentes suelos objeto de una UPR, debe definirse técnicamente a partir de

entender y verificar que no transforma el modelo de ocupación que la propia UPR prevé, donde el eje estructurante es la permanencia y optimización de los usos rurales agropecuarios.

4) Alturas máximas permitidas

Al igual que los índices máximos de ocupación, estas alturas deben definirse técnicamente a partir de entender y verificar que no transforman el modelo de ocupación que la propia UPR prevé y donde el eje estructurante es la permanencia y optimización de los usos rurales agropecuarios.

e. Obligaciones y cargas²⁰.

Estas obligaciones o cargas pueden preverse a partir de si son locales o generales.

1) Las cargas locales corresponden a cesiones para espacio público, equipamientos o dotaciones, vías y frente mínimo de lote. De igual manera, ellas pueden hacer referencia a retiros a linderos, frente mínimo de lote, etc.

2) Las cargas generales corresponden a aquellas que, de conformidad con el marco jurídico vigente, pueden hacerse oponibles (en los términos y previo el cumplimiento establecido en la Ley 388 de 1997), que genéricamente corresponden a los costos de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos que podrán formar parte de esquemas de reparto equitativo de cargas y beneficios, y pueden ser recuperados mediante mecanismos o instrumentos de captura de plusvalor (por ejemplo, tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios, como pueden ser derechos o derechos adicionales de construcción o desarrollo, etc.).

8.3 Gestión y financiación

En la gestión y financiación del desarrollo territorial, se deben señalar todos los procesos que permiten ejecutar o implementar lo planificado.

Es así que, conceptualmente:

a. La gestión del suelo y por ende, los instrumentos que concretan el concepto, tienen como objetivo general garantizar la obtención del suelo necesario para llevar a cabo actuaciones asociadas a procesos derivados del ordenamiento territorial.

Este objetivo general, conceptual e instrumentalmente se desagrega en cuatro objetivos específicos:

²⁰ Es importante señalar que, si bien en otros marcos jurídicos vigentes las obligaciones y las cargas (urbanísticas) son conceptualmente diferentes, en el marco jurídico colombiano vigente dichos conceptos son usados como sinónimos (ver al efecto la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 y el Decreto Nacional 1077 de 2015).

- Garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento territorial.
- Intervenir la morfología del territorio por ordenar y gestionar la estructura predial, y generar formas asociativas entre los propietarios con el fin de facilitar el desarrollo y financiación de proyectos y programas.
- Facilitar la adquisición de inmuebles y predios para el desarrollo de operaciones asociadas a procesos derivados del ordenamiento territorial.
- Dinamizar el desarrollo de sectores inactivos de las áreas que se consideren estratégicas al gestionar.

b. La financiación del desarrollo territorial tiene por objeto la obtención de los recursos económicos para la implementación de los proyectos, programas y, en general, actuaciones por desarrollar en el territorio que se ordena.

8.4 Programas y proyectos

En la formulación de UPR se deben identificar los programas y proyectos sectoriales a través de los cuales se consolidará la visión y el modelo de ocupación previsto para el territorio. Los programas y proyectos deben contar con el respectivo programa de financiamiento y fuentes de financiación a fin de que sean estructurados y formulados en la fase de implementación.

9 ASISTENCIA TÉCNICA Y SEGUIMIENTO A LAS UPR

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), cumpliendo con la función atribuida por el Decreto Ley 4145 de 2011 de diseñar instrumentos para el ordenamiento territorial rural apto para el desarrollo agropecuario, creará mecanismos para transferir capacidades a los municipios y distritos en la formulación e implementación de las UPR y realizará seguimiento a las mismas en los municipios y distritos del país, de acuerdo con su capacidad institucional. Coordinará con otras instancias nacionales y las departamentales para que a través de ellas se preste asistencia técnica.

10 ACTUACIONES INTEGRALES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL Y METROPOLITANO

Dos o más UPR, delimitadas en diferentes municipios y que compartan propósitos comunes de planificación, podrán gestionarse de manera conjunta a través de entidades de orden supramunicipal como los departamentos o las áreas metropolitanas.

Los planes de ordenamiento departamental y los planes estratégicos de ordenamiento metropolitano podrán identificar zonas con potencial para el desarrollo de unidades de planificación rural, que consoliden hechos o actuaciones integrales de desarrollo departamental y metropolitano.



El campo
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22
Torre C, piso 3
Edificio Palma Real
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820
(571) 245 7307
direccion@upra.gov.co
upra.gov.co



BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo 004 de 2015. «Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Pasto 2015-2027. Pasto Territorio Con-Sentido». Concejo de Pasto.

Acuerdo 011 de 2014. «Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial de segunda generación del municipio de Bucaramanga 2013-2027». Concejo de Bucaramanga.

Acuerdo 019 de 2009. «Por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Armenia, para el periodo 2009-2023, Armenia, ciudad de oportunidades para la vida». *Gaceta Municipal* 1185. Concejo de Armenia.

Acuerdo 48 de 2014. «Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del plan de ordenamiento territorial del municipio de Medellín». *Gaceta Oficial* 4267, del 17 de diciembre de 2014. Concejo de Medellín.

Decreto 1077 de 2015. «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio». *Diario Oficial* 49523, del 26 de mayo del 2015. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decreto 3600 de 2007. «Determinantes de ordenamiento del suelo rural». *Diario Oficial* 46757, del 20 de septiembre de 2007. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Decreto Distrital 190 de 2004. «Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003». POT de Bogotá. *Registro Distrital* 3122, del 22 junio de 2004. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

Decreto Distrital 0212 de 2014. «Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla 2012-2032». Alcaldía de Barranquilla.

Decreto Distrital 552 de 2015. «Por el cual se adopta la unidad de planeamiento rural (UPR) Río Sumapaz de Bogotá, D. C., se reglamentan los planes de mejoramiento integral para los centros poblados de La Unión y San Juan y se dictan otras disposiciones». *Registro Distrital* 5740, del 23 de diciembre de 2015. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

Decreto Distrital 553 de 2015. «Por el cual se adopta la unidad de planeamiento rural (UPR) Río Blanco de Bogotá, D. C., se reglamentan los planes de mejoramiento integral para los centros poblados de Betania y Nazareth, y se dictan otras disposiciones». *Registro Distrital* 5740, del 23 de diciembre de 2015. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

Decreto Ley 4145 de 2011. «Por el cual se crea la Unidad de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)». *Diario Oficial* 48242, del 3 de noviembre de 2011. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ley 41 de 1993. «Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones». *Diario Oficial* 40731, del 25 de enero de 1993. Congreso de Colombia.

Ley 152 de 1994. «Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo». *Diario Oficial* 41450, del 19 de julio de 1994. Congreso de Colombia.

Ley 160 de 1994. «Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino». *Diario Oficial* 41.479, del 5 de agosto de 1994. Congreso de Colombia.

Ley 1437 de 2011. «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo». *Diario Oficial* 47956, del 18 de enero de 2011. Congreso de la República.

Ley 1454 de 2011. «Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial (LOOT)». *Diario Oficial* 48115, del 29 de junio de 2011. Congreso de Colombia.

Ley 1551 de 2012. «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios». *Diario Oficial* 48483, del 6 de julio de 2012. Congreso de la República.

Ley 1625 de 2013. «Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas». *Diario Oficial* 48776, del 29 de abril de 2013. Congreso de la República.

Ley 1753 de 2015. «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018». *Diario Oficial* 49538, del 9 de junio de 2015. Congreso de la República.

Ley 1776 de 2016. «Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (zidres)». *Diario Oficial* 49770, del 29 de enero de 2016. Congreso de Colombia.

Ley 388 de 1997. «Por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones». *Diario Oficial* 43091, del 24 de julio de 1997. Congreso de la República.

IGAC (2010). *Metodología para la clasificación de las tierras por su capacidad de uso*. Bogotá: IGAC.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio de Vivienda, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) e Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano*. Bogotá: IGAC.

Massiris, Á. (2012). *Gestión territorial del desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Dirección de Investigaciones, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección investigación UPTC 47. Tunja: UPTC.

—. (2015). *Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para la formulación de política pública*. Bogotá: UPRA.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Diagnóstico de planes de ordenamiento territorial de primera generación*. Bogotá: MVCT.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2363 de 2015. «Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT)».

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 2364 de 2015. «Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)».

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 097 de 2006. «Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones».

Montaña, M.; Rodríguez, J.; Ortega, C.; Acuña, E. y Acevedo, S. (2018). *Gestión y financiación del suelo rural: bases conceptuales*. Bogotá: UPRA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: PNUD.

Rincón, C. (2012). «Las unidades de planificación rural: ¿una alternativa para el desarrollo regional? El caso del embalse multipropósito del río Mapa». En *Revista Páginas de la UCP*, 91 (enero-junio), pp. 115-125.



El campo
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22
Torre C, piso 3
Edificio Palma Real
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820
(571) 245 7307
direccion@upra.gov.co
upra.gov.co

