



LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO

Planes de ordenamiento territorial municipales

Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Andrés 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

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez
Directores temáticos

Ligia Zoraida Guevara Parada
Líder temática

Ángel Miguel Massiris Cabeza
Autor

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: Massiris, Á. (2017). *Lineamientos para la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial agropecuario en los planes de ordenamiento territorial municipales*. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2017.

© UPRA, 2018

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	4
APENDICES	6
LISTA DE FIGURAS	7
LISTA DE CUADROS.....	8
1. MARCO CONCEPTUAL	12
1.1 El paradigma de la nueva ruralidad	12
1.2 Desarrollo rural con enfoque territorial.....	15
1.3 Enfoque territorial de las políticas agrarias en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana	19
1.4 Enfoque territorial de las políticas de desarrollo rural de Colombia.....	23
2. ESTRATEGIA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO: CONCEPTUALIZACIÓN Y ALCANCES.....	28
2.1 Concepto de ordenamiento territorial agropecuario.....	29
2.1.1 Definición	29
2.1.2 Ideas fuerza	29
2.1.3 Conceptos clave	30
2.2 Objetivos de ordenamiento territorial agropecuario	32
2.2.1 Objetivo general.....	32
2.2.2 Objetivos específicos	32
2.3 Componentes de la estrategia municipal de OTA y su articulación con los POT municipales..	32
3. DETERMINACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES RURALES	37
4. PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA TERRITORIAL	40
4.1 Conceptualización de la participación social y la gobernanza territorial.....	40
4.2 Estrategia de participación social en el ordenamiento territorial agropecuario	42
4.2.1 Determinación de los actores territoriales agropecuarios	43
4.2.2 Elaboración del catálogo de actores territoriales agropecuarios.....	45
4.2.3 Determinación de escenarios de participación y comunicación.....	46
5. LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO	48
5.1 Orientaciones para el diagnóstico de potencialidades y ventajas del territorio para el desarrollo agropecuario	50

5.2 Orientaciones para el diagnóstico de la eficiencia agropecuaria territorial.....	51
6. LINEAMIENTOS PARA IMPLEMENTACIÓN DE MODELO TERRITORIAL AGROPECUARIO	62
6.1 CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL AGROPECUARIA.....	62
6.2 CONTENIDO DEL MODELO TERRITORIAL AGROPECUARIO	63
6.2.1 Conectividad territorial agropecuaria.....	64
6.2.2 Estructura de la tenencia de la tierra	65
6.2.3 Eficiencia agropecuaria territorial.....	69
6.2.4 Condiciones ambientales de soporte a la producción agropecuaria.....	70
6.2.5 Zonas agropecuarias en riesgo	70
7. LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIA DE ORDENACIÓN DE LA OCUPACIÓN Y USO DEL SUELO RURAL Y AGROPECUARIO	72
7.1 LINEAMIENTOS PARA LA ORDENACIÓN DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL AGROPECUARIA	72
7.2 LINEAMIENTOS PARA LA ARMONIZACIÓN DE INTERVENCIONES SECTORIALES Y TERRITORIALES SOBRE EL SUELO RURAL Y GESTIÓN DE CONFLICTOS CONCOMITANTES	76
7.2.1 Clasificación de las intervenciones sectoriales y territoriales sobre el suelo rural municipal	76
7.2.2 Espacialización de las intervenciones sectoriales y territoriales sobre el suelo rural y determinación de conflictos.....	79
7.2.3 Incorporación de la normativa sectorial y territorial de gestión del suelo rural en el POT	85
7.3 LINEAMIENTOS PARA LA CLASIFICACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DEL USO Y MANEJO DE LOS SUELOS AGROPECUARIOS	87
BIBLIOGRAFÍA	92

APENDICES

▪ APÉNDICE A.....	95
▪ APÉNDICE B.....	120
▪ APÉNDICE C.....	130
▪ APÉNDICE D.....	139
▪ APÉNDICE E.....	142

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ordenamiento territorial agropecuario en el marco de la Gestua.....	28
Figura 2. Estrategia municipal de ordenamiento territorial agropecuario en el marco de los planes de ordenamiento territorial	33
Figura 3. Estructura territorial municipal.....	37
Figura 4. Modelo analítico para caracterizar el proceso de producción por vereda.....	107
Figura 5. Propuesta analítica para la identificación de conflictos de uso del territorio rural .	115

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Relación entre los contenidos legales del POT y los contenidos del OTA	34
Cuadro 2. Categorías de sistemas productivos agropecuarios a escala municipal	55
Cuadro 3. Dimensiones e indicadores de eficiencia de sistemas productivos agropecuarios	60
Cuadro 4. Escalas recomendadas.....	81
Cuadro 5. Categorías de suelo rural.....	88
Cuadro 6. Variables para la caracterización de la capacidad biofísica del territorio	96
Cuadro 7. Sistema de clasificación de usos agropecuarios.....	100
Cuadro 8. Usos del suelo según la leyenda Corine Land Cover adaptada para Colombia	102
Cuadro 9. Detalle de las variables para caracterizar el proceso productivo agropecuario.....	108
Cuadro 10. Criterios para la caracterización del proceso productivo	111
Cuadro 11. Temas y variables para la caracterización de la estructura de la tenencia de tierras y mercado de tierras rurales.....	121
Cuadro 12. Distribución por rango de tamaño de predios	124

INTRODUCCIÓN

La problemática del campo colombiano encuentra en el ámbito municipal su máxima expresión social y territorial. Es en la escala local donde los conflictos derivados por los procesos de ocupación, uso y transformación del territorio rural afectan con mayor fuerza la vida, la convivencia, la cohesión y la producción de las personas y de las comunidades. Estudios de la UPRA (2015, pp. 17-27) muestran la problemática del campo colombiano expresada en la concentración, desigualdad e informalidad de la propiedad y tenencia de la tierra, el uso ineficiente del territorio rural, las condiciones de pobreza prevalentes y el bajo aprovechamiento del potencial de desarrollo agropecuario del país.

Tal situación se potencia aún más en el marco de una gestión pública rural precaria como la que se ha dado históricamente en el campo colombiano, caracterizada por la ausencia de visión territorial en las políticas de desarrollo rural, la concentración y centralización de las decisiones y acciones de desarrollo local en las instituciones nacionales y la centralización y asimetría social en la asignación de los recursos públicos, los cuales se distribuyen sin consultar las particularidades y necesidades diferenciales de los territorios locales, son generalmente concentrados en sistemas productivos de gran escala, y dan como resultado un bajo impacto de las políticas públicas de desarrollo rural en las condiciones de vida de la población del campo (Incoder, 2012).

A lo anterior se suman las debilidades que han tenido los planes de ordenamiento territorial municipales (POT) en lo correspondiente al ordenamiento rural y agropecuario, como lo advierten evaluaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En efecto, el primero, a partir de la evaluación de una muestra de POT formulados, advierte que solo el 32 % determinó el suelo rural, de acuerdo con su vocación, para usos agrícolas, ganaderos, forestales y actividades análogas, y el 60 % no tuvo en cuenta usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas (Minvivienda, s. f.). El Departamento Nacional de Planeación (DNP), por su parte, afirma que el 97 % de los POT formulados en el país no incluyeron estrategias y programas para desarrollar un componente rural (DNP, 2016).

Los hechos anteriores, sumados a la problemática del campo mencionada antes, han contribuido a la situación de bajo desarrollo y alta conflictividad del campo colombiano y a la necesidad de buscar estrategias territoriales que permitan superar el atraso en las condiciones de vida, la baja habitabilidad del territorio rural y la ineficiencia de los sistemas productivos agropecuarios del país y, con ello, crear condiciones para una paz estable y duradera.

En el contexto anterior, el ordenamiento territorial agropecuario municipal se erige como un instrumento potente para territorializar las políticas, planes y programas de desarrollo agropecuario y ordenar el uso de los suelos agropecuarios, en el marco de los planes municipales de ordenamiento territorial, de modo que se garantice un desarrollo

agropecuario territorialmente pertinente, integral, eficiente, diferenciado, estratégico y armónico con las demás actuaciones sectoriales.

Para lograr lo anterior, el ordenamiento territorial agropecuario promueve una estrategia territorializada de desarrollo agropecuario y un modelo territorial agropecuario fundados en unidades territoriales rurales (UTR), a partir de las cuales se define la estructura territorial agropecuaria del municipio, se evalúa el estado de aptitud y limitaciones del territorio para propiciar sistemas productivos agropecuarios eficientes, y se formula una estrategia de ordenación físico-espacial de ocupación y uso de los suelos agropecuarios que contribuya con los objetivos de desarrollo territorial agropecuario que se hayan concertado.

Los lineamientos que a continuación se presentan se han estructurado a partir de siete capítulos. En el primero se sientan las bases conceptuales de la planificación y gestión territorial rural a partir de los elementos conceptuales aportados por la nueva ruralidad, el desarrollo rural con enfoque territorial (DRET) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia agraria, complementado con el examen de la adopción de estos conceptos en las políticas públicas del sector agropecuario colombiano en la presente década.

En el segundo, se conceptualiza y define el alcance del ordenamiento territorial agropecuario y se describen los componentes de la estrategia municipal de ordenamiento territorial agropecuario que se propone a los municipios colombianos y su articulación con los componentes general y rural de los planes de ordenamiento territorial.

En el tercero y cuarto se dan lineamientos para la determinación de unidades territoriales rurales (UTR) y para la participación social y gobernanza territorial como elementos básicos del proceso de ordenamiento territorial, partiendo de las veredas y corregimientos como UTR básicas de la estructura territorial agropecuaria y de la participación y la gobernanza territorial.

En el quinto capítulo se dan lineamientos para la formulación de objetivos y estrategias territoriales agropecuarias de largo y mediano plazo, con especial énfasis en información necesaria y procedimientos técnicos para la formulación de acciones territoriales estratégicas de desarrollo agropecuario y políticas territoriales de eficiencia agropecuaria.

En el sexto se orienta la formulación e implementación del modelo territorial agropecuario de largo plazo enfatizando la conceptualización de dicho modelo y en la situación esperada del desarrollo agropecuario, a partir de cinco elementos clave de la estructura territorial agropecuaria: la conectividad territorial agropecuaria, la estructura de la tenencia de la tierra, la eficiencia agropecuaria territorial, las condiciones ambientales de soporte a la producción agropecuaria y las zonas agropecuarias en riesgo.

En el séptimo se da línea para la formulación e implementación de estrategia de ordenación de la ocupación y uso de los suelos agropecuarios en el mediano y corto plazo a partir de tres acciones estratégicas: la ordenación de la estructura territorial agropecuaria, la gestión de las intervenciones sectoriales y territoriales sobre el suelo rural y los conflictos concomitantes y

la clasificación, delimitación espacial y reglamentación del uso y manejo de los suelos agropecuarios.

Se espera que estos aportes contribuyan al fortalecimiento del ordenamiento rural de los municipios y, con ello, a una ocupación y uso eficiente del territorio en términos de sostenibilidad ecológica, social, económica y cultural de las actividades económicas y de mayor cohesión social y territorial, que se exprese en unas mejores condiciones de vida de las comunidades campesinas y, de modo concomitante, a la consolidación de condiciones propicias para una paz estable y duradera.

1. MARCO CONCEPTUAL

Los lineamientos que aquí se formulan se enmarcan en el paradigma de la nueva ruralidad y su correlativo, Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET), aplicado al ordenamiento territorial agropecuario. También se asume la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en materia de política agraria. Por la importancia de estos conceptos para una adecuada comprensión de los criterios y procedimientos que se formulan en los capítulos siguientes, a continuación se presentan los principales planteamientos del paradigma de la nueva ruralidad y del enfoque territorial del desarrollo rural, complementados con elementos doctrinales de la Corte Constitucional colombiana en materia agraria y una cronología del proceso de institucionalización del enfoque territorial en las políticas públicas de desarrollo rural de Colombia en la presente década.

1.1 El paradigma de la nueva ruralidad

La nueva ruralidad puede definirse como un paradigma o conjunto de ideas y postulados de aceptación generalizada por académicos, científicos y expertos de las distintas disciplinas del desarrollo rural, surgido de la observación de los cambios de las dinámicas socioeconómicas y territoriales del espacio rural, como efecto del fenómeno de globalización y el correlativo desarrollo tecnológico y modelo de economía de mercado. Con base en UPRA (2015), se pueden determinar 8 elementos centrales del paradigma de la nueva ruralidad:

- a) La multidimensional de lo rural, en contraste con la visión sectorial tradicional, que trasciende el proceso productivo como eje articulador de las estrategias de desarrollo rural para pasar al ámbito del desarrollo integral (económico, social, político, ambiental y cultural) a partir del territorio.
- b) El territorio como sujeto del desarrollo rural.
- c) El rechazo a la visión dicotómica campo-ciudad y la valoración de la comprensión de las dinámicas de integración rural-urbana basadas en relaciones, sinergias y complementariedades.
- d) El rechazo de la vieja idea de reducir lo rural a las actividades agrícolas o agropecuarias para destacar la pluriactividad o polifuncionalidad del medio rural asociado al potencial económico que ofrecen los atributos geográficos, históricos, culturales, paisajísticos y ecológicos del territorio.
- e) El rechazo de la tradicional asociación de lo rural con lo atrasado y lo urbano con lo moderno, para dar sentido al reconocimiento de la integración de las zonas rurales a los mercados en un contexto sistémico-territorial.
- f) El especial valor a la participación de los actores del campo en el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo rural, enfatizando en formas equitativas e incluyentes de gobernanza territorial.

- g) El énfasis en una mirada diferencial de los territorios, considerando sus particularidades socioeconómicas, culturales y ecológicas.
- h) La promoción de formas de economía social solidaria locales y redes de cooperación entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, asociado al fortalecimiento del tejido social de los territorios (Massiris, 2015, p. 31).

Los elementos anteriores evidencian una reconceptualización de lo rural¹ y la ruralidad² que pasan de una comprensión pasiva de estos fenómenos como objeto de explotación de sus recursos naturales hacia su revalorización, como factor de desarrollo territorial clave para asumir, desde lo local, los retos de la transformación productiva, la reducción de las brechas socioeconómicas y la adaptación al cambio climático (González, 2018, p. 20).

De la misma manera, los planteamientos de la nueva ruralidad revelan las evidentes transformaciones que se observan hoy en grandes porciones del espacio rural colombiano, especialmente alrededor de los mayores conglomerados urbanos y a lo largo de los ejes viales que conectan las principales ciudades. Alrededor de estos se empieza a configurar un medio rural que ya no se caracteriza por ser el espacio de la pobreza, sino como un lugar multifuncional en el que se observan diversidad de usos y ocupaciones del suelo ligadas a sistemas productivos globalizados y espacios de esparcimiento y descanso de los habitantes de las ciudades (segunda residencia) (González, 2018, p. 20).

En este contexto de nueva ruralidad, además de la tradicional función agropecuaria, se incorporan otras al territorio rural, ligadas al turismo, los servicios ambientales, los paisajes culturales agropecuarios y la producción artesanal, entre otros. Con base en Pérez y Farah (2002, pp. 22-23) se destacan siete nuevas funciones de los espacios rurales actuales, a saber:

A. Reequilibrio territorial. Referido a que si se mejora la habitabilidad de los espacios rurales locales y las oportunidades de trabajo, se fortalecen las territorialidades rurales y, en consecuencia, al arraigo de las comunidades, con lo que se contribuye a contrarrestar el despoblamiento rural y su correlativo sobrepoblamiento urbano. Para Pérez y Farah, el reequilibrio territorial debe orientarse a reducir la presión y sobreexplotación sobre ciertas áreas y a la reorientación de sus usos y destinos; asimismo, consideran la importancia de la permanencia de las comunidades rurales «como garantes del cuidado, manejo y conservación de los recursos naturales» (Pérez y Farah, 2000, p. 22).

B. Equilibrio ecológico y producción de recursos y servicios ambientales. Referido al valor del medio rural para la prestación de servicios ecosistémicos que hacen posible la vida no solo en el campo, sino también en las ciudades: servicios tales como alimentos nutritivos y agua,

¹ Conjunto de territorialidades de población nucleada y dispersa creadas a partir de la interacción histórica entre los grupos humanos y su entorno o de decisiones administrativas. En los municipios colombianos, estas territorialidades se expresan en caseríos, veredas y corregimientos, en los que se articulan en diverso gado estructuras ecológicas, de poblamiento, organización social, política y cultural; de producción, movilidad espacial y administración pública.

² El término *ruralidad* se refiere al conjunto de los fenómenos sociales que se desarrollan en un entorno rural y que permiten construir identidad. Con este significado es utilizado en el presente documento.

regulación de enfermedades y clima; apoyo a la polinización de los cultivos, formación de suelos, beneficios recreativos, culturales y espirituales. La cada vez más creciente conciencia de estos servicios ha llevado, como lo afirman Pérez y Farah, a que los proyectos de desarrollo rural busquen la recuperación de ecosistemas que han sido afectados por las actividades económicas rurales y a la conservación de cuencas y microcuencas, así como el mantenimiento y preservación de los paisajes naturales y culturales.

C. Producción de alimentos limpios u orgánicos. Nueva función que paulatinamente ha ido ganando visibilidad en el mercado y en los consumidores que ven en estos alimentos una alternativa de alimentación sana y amigable con el ambiente. Para Pérez y Farah, la producción de alimentos orgánicos es una función muy importante para la conservación de los recursos naturales, la salud y el bienestar de la población en general y, además, genera valor agregado a los productos locales, lo cual contribuye a mejorar los ingresos de los pobladores rurales.

D. Usos agrarios no alimentarios. En esta función, Pérez y Farah mencionan la producción de fibras textiles, la obtención de productos energéticos y de recursos minerales, en general, para el mercado interno y para la generación de divisas.

E. Establecimiento de agroindustrias y empresas manufactureras. Para las autoras en referencia, esta función constituye una alternativa para el incremento del empleo y de los ingresos de los habitantes rurales, en especial para aquellos que no tienen suficiente tierra para producir o son trabajadores agrarios sin tierra. También, la consideran «una alternativa para disminuir la sobreexplotación de ecosistemas frágiles, en especial en zonas de minifundio». No obstante, advierten que tales beneficios pueden verse contrarrestados por los perjuicios ocasionados por la presión de estas empresas sobre el medio rural, lo que plantea la necesidad de medidas regulatorias de su localización espacial y funcionamiento.

F. Espacio para actividades de esparcimiento y recreación al aire libre. Esta función ha venido ganando importancia entre los habitantes de las ciudades, dada la contaminación atmosférica, la carencia de paisajes naturales y el estrés de la vida urbana que genera la necesidad de salir a buscar un aire más limpio, un paisaje con mayor verdor y un ambiente más relajado. De este modo, el medio rural periurbano o suburbano es presionado por segundas residencias y servicios de restaurantes y recreación, en tanto que espacios rurales más alejados de las ciudades son valorados para turismo rural hebdomadario (de fin de semana), turismo ecológico o de esparcimiento, lo cual genera transformaciones que son necesario regular.

G. Reconstrucción cultural y del patrimonio histórico. Esta función ha venido siendo reconocida por las políticas culturales de los países, relacionada con la necesidad de preservar los valores histórico-culturales que definen la identidad nacional, regional y local y la conservación de la memoria histórica de la vida nacional, regional o local. En Colombia, la UPRA está proponiendo en esta materia la declaratoria de paisajes culturales agropecuarios como patrimonio cultural de la humanidad, de la nación, de la región y de las distintas entidades territoriales del Estado.

Estas nuevas funciones dejan en claro la actual multifuncionalidad del espacio rural, lo que obliga a las políticas públicas de desarrollo rural a replantear la visión sectorial de dicho desarrollo por una visión multisectorial que se enriquece con el enfoque territorial que se enuncia a continuación.

1.2 Desarrollo rural con enfoque territorial

Los planteamientos conceptuales de la nueva ruralidad se han aplicado a las políticas de desarrollo rural a través del denominado «desarrollo rural con enfoque territorial³» (DRET), el cual, como se muestra en el numeral siguiente, ha ido siendo adoptado paulatinamente por la institucionalidad del sector agropecuario colombiano en los últimos seis años. Según Umaña (2017), «el enfoque territorial en la política pública se entiende como la capacidad de lograr intervenciones coherentes con la realidad social, política y económica de los territorios, que sean flexibles e integrales y que incluyan activamente a sus pobladores, generando las capacidades necesarias para que los propios territorios puedan gestionar su desarrollo».

Bajo el enfoque territorial, el concepto de **territorio rural** desplaza los viejos conceptos de área rural, medio rural, campo o sector rural como categoría para la comprensión de la ruralidad y le da a esta un contenido complejo y dinámico, más apropiado para comprender los procesos socioespaciales y económico-territoriales imbricados en las relaciones urbano-rurales del actual mundo globalizado.

En el contexto anterior, los territorios rurales se conciben como espacios socialmente contruidos, cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de bienes naturales comunes particular, de unas instituciones y formas de organización propias, así como de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso articuladas por el territorio (Sepúlveda *et al.*, 2003). De esta forma, el territorio rural «incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas que se explican por su relación con los bienes naturales comunes, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas y establece relaciones funcionales de integración con lo urbano» (Echeverri y Ribero, 2002, p. 8).

El DRET adopta los elementos de la nueva ruralidad en cuanto a la comprensión de las dinámicas de integración rural-urbana basadas en relaciones, sinergias y complementariedades; la multifuncionalidad rural y pluriactividad agropecuaria; la integración de las zonas rurales a los mercados en un contexto sistémico territorial; la mirada diferencial a la ruralidad, considerando sus particularidades socioeconómicas, culturales y ecológicas; y las formas de economía social solidaria locales y redes de cooperación entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil.

³ Visión del desarrollo rural que privilegia la gestión integral, diferenciada, focalizada y concertada de las políticas, planes y estrategias de dicho desarrollo, y supera la tradicional concepción dicotómica entre lo urbano y lo rural, lo sectorial y territorial dando a los actores del territorio un papel fundamental en las decisiones y acciones del desarrollo.

Es claro, entonces, que bajo un enfoque territorial, los territorios rurales son más que una base física para zonificar y aprovechar, pues a estos, como construcciones humanas, le son inherentes distintas **territorialidades**⁴ como manifestación de la vida de sus pobladores, su cultura e identidad, que les otorga pertenencia y determinadas formas de uso y ocupación del suelo; construidas a partir de complejas relaciones sociales y políticas a través del tiempo, mediante las cuales se ha dado la apropiación social de la naturaleza, es decir, la construcción de territorio. La territorialidad rural expresa la proximidad social de una comunidad que habita y conoce un lugar determinado, en el cual ha construido un tejido social a través del tiempo y un conjunto de valores y conocimientos que lo hacen capaz de autogestionar los bienes comunes del territorio (Coraggio, 2011).

Desde las territorialidades rurales, la economía rural habrá de entenderse a partir de la integridad de la oferta de bienes naturales comunes, los sistemas productivos, la estructura económica (capital económico, físico y financiero), las dinámicas demográficas y relaciones sociales y culturales, y los procesos institucionales (Sepúlveda *et al.*, 2003). Se trata de una economía territorial que tiene que ver con el desarrollo local o endógeno en el contexto de procesos regionales, nacionales y globales, así como con sistemas productivos territoriales y emprendimientos socioeconómicos asociativos, en el marco de una gestión sostenible de los bienes naturales comunes, la búsqueda de la integración urbano-rural y la reducción de las brechas sociales y territoriales del desarrollo rural.

Un objetivo central de las políticas del desarrollo rural con enfoque territorial es el de lograr la cohesión económica, social y territorial y la sostenibilidad integral⁵ de las actividades productivas, lo cual implica realizar acciones tendientes a cerrar las brechas de desarrollo que existen en la estructura productiva, social y territorial. Tal enfoque implica considerar algunas acciones estratégicas, tales como los siguientes:

a) Articulación de la economía agropecuaria y la no agropecuaria

El enfoque territorial del desarrollo rural reconoce la multifuncionalidad del espacio rural, manifestada en la concurrencia de actividades agropecuarias y no agropecuarias que compiten por el uso del suelo rural: agricultura, ganadería, producción forestal, pesca, acuicultura, conservación del patrimonio natural y cultural, servicios ambientales, vivienda, turismo, minería, industria, bienes y servicios públicos e infraestructura, entre otros.

La multifuncionalidad rural lleva a la pluriactividad agropecuaria, la cual se expresa en formas productivas que trascienden la actividad agrícola y pecuaria tradicional para manifestarse en otras formas en las que se combinan diversas actividades agropecuarias y no agropecuarias: agroindustria, agroturismo, agroforestería, silvopastoreo, agrosilvopastoreo, agroacuicultura, agrobiodiversidad, paisaje cultural agropecuario, etc.

⁴ Proceso constante de construcción y reconstrucción de controles, dominios, pertenencias e identidades surgidas de complejas interacciones de las personas, grupos o comunidades con la tierra.

⁵ Sostenibilidad económica, social, ambiental y cultural.

b) Consideración de todos los factores que afectan la eficiencia de las actividades productivas rurales

El enfoque territorial del desarrollo rural reconoce que la eficiencia de la producción agropecuaria no resulta exclusivamente de los factores intrínsecos de producción –tierra, capital, trabajo y tecnología–, sino también del contexto socioeconómico, político, cultural e institucional del territorio en el cual se localizan y operan las unidades, cadenas o conglomerados productivos. Vista así, la producción agropecuaria trasciende su función meramente económica para relacionarse con aspectos ambientales, sociales, políticos, culturales y de gestión pública, ligado a objetivos de superación de la pobreza, equidad social, cohesión territorial, solución de conflictos de uso y preservación del patrimonio natural y cultural, fortalecimiento de territorialidades, garantía de la seguridad y soberanía alimentaria y control de la frontera agrícola, entre otros.

Lo anterior se expresa en una comprensión sistémica de la gestión del desarrollo rural y agropecuario expresado en inversiones en bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva que contribuyan integralmente al mejoramiento de la habitabilidad del territorio rural y el bienestar y buen vivir de los habitantes del campo, a la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, a la rentabilidad de la producción agropecuaria familiar o comunitaria, a la competitividad de las medianas y grandes empresas orientadas al mercado externo, a la diversificación de las actividades económicas y al cierre de las brechas entre el desarrollo urbano y rural, en el contexto del desarrollo armónico de las regiones y la cohesión territorial (González, 2018).

c) Articulación de la planificación sectorial con el ordenamiento territorial

El enfoque territorial del desarrollo rural reconoce los planes de ordenamiento territorial como responsables de orientar la espacialización y territorialización de las políticas, planes, programas y proyectos sectoriales de desarrollo rural y de ordenar las intervenciones sectoriales sobre el suelo rural de modo que se eviten conflictos de uso por la concurrencia espacial de usos incompatibles entre sí o con la aptitud de la tierra. La articulación debe conducir a una mayor eficiencia de las distintas actividades que ocupan el territorio rural.

d) Reconocimiento de la diversidad de territorios y territorialidades rurales

El enfoque territorial del desarrollo rural reconoce la diversidad rural, expresada en la existencia de territorios y territorialidades (centros poblados rurales, corregimientos, veredas) con condiciones naturales, ambientales, socioeconómicas, socioculturales, sociopolíticas, institucionales e históricas diferentes que se expresan en una estructura territorial rural particular con condiciones de tenencia de la tierra, formas de producción y de vida y problemáticas y oportunidades particulares que demandan estrategias de desarrollo y de gestión pública acordes con dichas particularidades.

e) Especial atención a la pequeña producción campesina, familiar o comunitaria

El enfoque territorial promueve la atención prioritaria a los pequeños productores agropecuarios por su importante papel como dinamizadores de la economía local, la provisión de alimentos y la generación de empleo, siempre y cuando tengan las condiciones necesarias. En el caso colombiano, este lineamiento coincide con preceptos constitucionales que establecen el deber del Estado de dar especial protección a la producción de alimentos, para lo cual se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agropecuarias a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, aspecto ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia agraria, como se puede observar en el numeral 1.3, literal D del presente capítulo.

Del mismo modo, la UPRA, conjuntamente con la Corporación Latinoamericana Misión Rural, dan un papel destacado a la agricultura familiar o economía campesina en el entendido de que la eficiencia de dicha economía solo requiere unas condiciones de dotación de bienes y servicios públicos rurales suficientes para poder competir con los sistemas de medianos y grandes productores, pero sobre todo para lograr un equilibrio entre el modelo de economía campesina y el agroindustrial o empresarial (UPRA y CLMR, 2014).

En la misma dirección, el experto conocedor de experiencias locales exitosas de desarrollo agropecuario Francisco de Roux (2016) expresa:

Los campesinos y campesinas son capaces de hacer productivo el campo con igual o mayor productividad que los macroproyectos agroindustriales, y siempre serán mejores protectores de nuestras selvas y nuestros ríos, siempre y cuando se les trate con dignidad y se les asegure la tierra, la salud y la educación, la conexión a las TIC y el acompañamiento en conocimiento y tecnología, crédito e infraestructura. Nadie puede competir con las fincas campesinas de productos tropicales permanentes con seguridad alimentaria, donde se mezclan el frijol y los plátanos; el maíz y las hortalizas; y el arroz seco con productos agroindustriales como el cacao, el café, el caucho, las frutas tropicales e inclusive, la palma de aceite.

No es cierto que los que saben del campo son los grandes empresarios y agroindustriales. Y hoy, estamos en condiciones de transformar este país combinando la agricultura campesina con la empresarial, porque obviamente necesitamos del capital y la investigación que aporta la gran empresa agrícola, pero siempre entendiendo que los habitantes del campo, los moradores de esa casa verde, son quienes realmente la aman y la protegen y la saben cuidar; todos los demás llegamos allá de forasteros que desconoce[n] los misterios de la madre tierra [...].

Los elementos anteriores son argumentos importantes para que, en el marco del desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario, los municipios y las entidades del sector agropecuario den especial protección a las áreas de producción campesina, familiar o comunitaria. En este contexto, los municipios deberán incorporar en sus planes de ordenamiento territorial, por un lado, objetivos y estrategias territoriales de desarrollo de la producción campesina y, por otro, establecer áreas prioritarias de protección y desarrollo de la producción campesina y agroalimentaria, que contribuyan a garantizar el derecho de los colombianos en general y de las comunidades campesinas en particular, a la seguridad y soberanía alimentaria y a una vida digna en el campo. Estas orientaciones deben tener en cuenta la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentra el campesinado colombiano.

e) Provisión de bienes y servicios públicos rurales suficientes para potenciar la eficiencia de las actividades productivas

El enfoque territorial del desarrollo rural se apoya en estrategias integrales del Estado para proveer bienes y servicios públicos a los territorios, que potencien las capacidades de estos para propiciar el uso eficiente del suelo rural y el desarrollo territorial local.

f) Gobernanza territorial

El enfoque territorial del desarrollo rural reconoce a los habitantes rurales como actores y gestores de su propio desarrollo; en consecuencia, promociona una gobernanza territorial socialmente incluyente y una amplia y efectiva participación de las comunidades campesinas, productores rurales, trabajadores agrarios e instituciones públicas con interés en las decisiones y acciones de desarrollo rural.

Se busca generar sinergias e interacciones democráticas y equitativas de lo público y lo privado para la gestión armónica, eficiente y eficaz del desarrollo rural, mediante mecanismos e instrumentos formales e informales contruidos por la sociedad territorialmente organizada. Tales acciones requieren sustentarse por medio de pactos, organización y arreglos asociativos, cooperativos e institucionales, dirigidos a la constitución de redes y capacidades e iniciativas de desarrollo local.

En el contexto anterior, el enfoque territorial del desarrollo rural promueve el fortalecimiento del tejido social rural y el estímulo de la participación activa e informada de los actores, así como la promoción de formas asociativas solidarias de producción que propicien la formación de redes territoriales y productivas, la generación o activación de capacidades endógenas.

1.3 Enfoque territorial de las políticas agrarias en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana

La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado un cuerpo jurisprudencial sobre los aspectos agrarios objeto de protección constitucional, a través de distintas sentencias constitucionales orientadas al desarrollo rural y agropecuario del país, que deben ser consideradas por los formuladores de políticas públicas. Esta jurisprudencia ha sido compilada en la última sentencia en esta materia, la sentencia C-077 de 2017, referida a la norma que crea y desarrolla las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (zidres). A continuación, se indican algunos elementos de la línea jurisprudencial de la Corte que tienen que ver con el ordenamiento territorial agropecuario que se trata en este documento.

a) Democratización y acceso a la propiedad de la tierra

La Corte Constitucional, en su interpretación de las normas constitucionales relativas al acceso progresivo a la tierra, señala que una de las razones que explican la vulnerabilidad y marginación histórica que afectan a la población campesina y a los trabajadores rurales es la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en «la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora [...] Por lo tanto, como una de las alternativas para superar tal situación, y así mejorar la calidad de vida y el nivel de ingresos de la población campesina, el constituyente llamó la atención sobre la importancia de fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de los trabajadores agrarios» (Sentencia C-077 de 2017, Fundamentos de la Decisión, numeral 33).

Complementariamente, la Corte (Sentencia C-077 de 2017, Fundamentos de la Decisión, numeral 34) sentencia que

nuestro ordenamiento jurídico protege tres dimensiones del derecho al acceso a la tierra:

- 1) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras.
- 2) Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial.
- 3) Acceso a la propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas.

b) Enfoque en derechos sociales y sostenibilidad del desarrollo agrario

La Corte señala:

Las políticas agrarias deben orientarse a favor de las comunidades rurales, no porque sean las políticas «más eficientes desde el punto de vista económico, sino porque son más sostenibles en términos humanos, sociales, alimentarios, culturales y también en términos de democracia económica, como pluralidad de actores y agentes en todos los planos de los mercados y de los espacios de producción de bienes y servicios públicos». Esto implica que el legislador debe ajustar sus actuaciones, más que a la productividad del campo en términos brutos, a **la plena realización de los derechos sociales** constitucionalmente reconocidos de las personas campesinas, reparando no solo en el presente, sino en su futuro.

Adicionalmente, señala que «**el desarrollo agrario debe ser sostenible**» y llama la atención sobre «los riesgos que surgen al confiarse única y excesivamente en las bondades del mercado como instancia preferente para impulsar el desarrollo». En este sentido, la Corte afirma que

El ejercicio desmedido de la libertad económica puede aumentar las brechas sociales, amenazar la soberanía alimentaria, la diversidad étnica y cultural de la nación, producir daños irreversibles en el medio ambiente, entre otros factores que ponen en entredicho el valor real del progreso perseguido, y que cuestionan el supuesto balance positivo final en términos de costo-beneficio (Sentencia C-077 de 2017, Fundamentos de la Decisión, numeral 51).

Para la Corte, el desarrollo sostenible «busca corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos». En este contexto, la Corte define el desarrollo sostenible a partir de 4 aristas:

1) La **sostenibilidad ecológica**, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, 2) la **sostenibilidad social**, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, 3) la **sostenibilidad cultural**, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y 4) la **sostenibilidad económica**, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones (Sentencia C-077 de 2017, Fundamentos de la decisión, numeral 52).

En el contexto anterior, establece la Corte que

La actuación del Estado no puede cumplirse, a partir, exclusivamente, de consideraciones de eficiencia o de adecuación técnica, o con un enfoque unilateral, centrado en la satisfacción de ciertos fines socialmente valiosos, sin considerar el impacto que la misma puede tener sobre las condiciones de supervivencia de esos sectores marginados y excluidos de buena parte de las oportunidades que ofrece el desarrollo (Sentencia C-077 de 2017, Fundamentos de la decisión, numeral 47).

En el contexto de la sostenibilidad del desarrollo agrario, la Corte (Sentencia C-077 de 2017, fundamentos de la decisión, numeral 54) establece que:

Las autoridades protegen los derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía de las comunidades campesinas cuando las políticas agrarias conservan y fomentan su espacio vital, al igual que las condiciones materiales que subyacen a su forma de vida (i. e., economías tradicionales de subsistencia), lo que implica preservar la productividad de los sistemas naturales, respetar sus prácticas tradicionales de producción y mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades como parte del desarrollo sostenible. Dando cumplimiento a estas obligaciones, el Estado contribuye a la sostenibilidad social y cultural en tanto las comunidades campesinas mantienen o elevan el control que tienen sobre sus vidas, y preservan su identidad como comunidad: el desarrollo sostenible exige proteger los ecosistemas en los cuales las comunidades ejercen su actividad, en especial cuando de intervención estatal o particular puedan afectar las prácticas tradicionales de subsistencia.

c) Desarrollo humano como fin último de las políticas agrarias

A este respecto, señala la Corte (Sentencia C-077 de 2017, fundamentos de la decisión, numeral 53) que:

La adopción de las políticas agrarias que busquen una explotación más productiva y eficiente de la tierra, incentivando la iniciativa privada, la competitividad y la actividad agroindustrial, deben estar orientadas, en términos generales, a la finalidad de garantizar un nivel de vida adecuado a favor de todos los habitantes rurales y a superar progresivamente las desigualdades existentes. Lo anterior, como parte de una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, dando observancia a las exigencias que impone el desarrollo sostenible, la equidad, la seguridad alimentaria y la participación.

d) Garantía de soberanía y seguridad alimentaria y protección de economías tradicionales de subsistencia

Para la Corte Constitucional, el Estado no solo debe garantizar la seguridad alimentaria, sino también la soberanía alimentaria. Esta última la define (Sentencia C-077 de 2017, Fundamentos de la Decisión, numeral 54) en términos de que no se circunscribe a la libertad del Estado:

Para determinar sus procesos de producción de alimentos, buscando con ello garantizar la disposición y el acceso permanente a los alimentos que cubran los requerimientos nutricionales de los ciudadanos; sino que implica «que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros [por lo tanto] la búsqueda del desarrollo agrario no puede privilegiar una visión empresarial del campo en desmedro de la explotación campesina, de la preservación de su cultura y forma de vida», sino que debe lograr equilibrar la producción capitalista con el respeto y la protección de las economías tradicionales de subsistencia.

Respecto a la seguridad alimentaria, la Corte (Sentencia C-077 de 2017, Fundamentos de la Decisión, numeral 51) establece que:

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad alimentaria de todos los habitantes del territorio. Esto implica garantizar no solo la disposición y el acceso permanente a los alimentos que cubran los requerimientos nutricionales de los ciudadanos, buscando reducir la dependencia externa, sino también velar porque esa garantía cubra a las generaciones venideras, buscando así «la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones». Esto implica, conforme lo ha establecido Naciones Unidas, sujetar la producción y el acceso a los alimentos a una gestión pública y comunitaria prudente y sostenible, a fin de que se asegure la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras.

1.4 Enfoque territorial de las políticas de desarrollo rural de Colombia

El enfoque territorial estuvo ausente en las políticas de desarrollo rural del país hasta 2011, cuando comienzan a incorporarse elementos conceptuales y criterios de la nueva ruralidad y del desarrollo rural con enfoque territorial expuestos en los numerales anteriores. El proceso de institucionalización de dicho enfoque en las políticas de desarrollo rural del país comenzó con la «Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial del Incoder 2010-2014», en cuyo documento se conceptualizan y delimitan los alcances del desarrollo rural territorial, se plantean sus retos, se formulan lineamientos estratégicos y se determinan objetivos y alcances (Incoder, 2011).

En el mismo año, 2011, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), mediante el Decreto 4145, crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), con el objeto de orientar la política de «Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua)», a partir de planes, lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo agropecuario, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales y el seguimiento y evaluación en esas materias (MADR, 2011).

En 2012, el Incoder presenta otros elementos en la conceptualización, metodología e instrumentos de planificación del desarrollo rural con enfoque territorial contenidos en el documento sobre perfil territorial de áreas de desarrollo rural (ADR), establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Incoder, 2012).

Mediante el Decreto 1385 de 2013, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adopta como uno de sus objetivos el siguiente:

Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.

En 2014, la Misión para la Transformación del Campo presenta los resultados de un estudio sobre la situación del campo colombiano y propone políticas y estrategias para «saldar la deuda histórica con el campo», las cuales se sustentan en tres ideas fuerza o principios básicos con un alto contenido territorial, a saber:

- a) La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo que reconozca una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.
- b) La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales.
- c) La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión de bienes públicos que faciliten el desarrollo de actividades agropecuarias y no agropecuarias (DNP, 2014).

En el mismo 2014, el Gobierno nacional acuerda con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) el punto 1 sobre la reforma rural integral (RRI), centrada en el bienestar y buen vivir de la gente del campo con enfoque territorial expresado en:

- a) El reconocimiento y la consideración de las necesidades, características y particularidades históricas, ambientales, económicas, culturales, sociales y de vocación de los suelos de los territorios y las comunidades rurales.
- b) La erradicación de la pobreza.
- c) La promoción de la equidad
- d) El cierre de la brecha entre el campo y la ciudad y la integración de las regiones.
- e) El uso adecuado de la tierra, de acuerdo con su vocación.
- f) La formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de los habitantes del campo y, en particular, a las mujeres y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración, en cumplimiento de su función social.
- g) El papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria.
- h) El reconocimiento y apoyo a las zonas de reserva campesina y demás formas de asociatividad solidaria.
- i) El cierre de la frontera agrícola y la protección del ambiente.

Estos elementos se mantuvieron en el nuevo acuerdo, firmado en 2016, como consecuencia de la renegociación de algunos puntos, tras el fracaso del plebiscito de refrendación. Todos estos elementos de la reforma rural integral tienen los siguientes instrumentos centrales: programas de acceso y uso de la tierra; programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y planes nacionales para esta reforma, referidos a infraestructura y adecuación de tierras; desarrollo social (salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza); estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa (asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral) y seguridad alimentaria. El acuerdo final, firmado en agosto de 2016, mantuvo todos los anteriores elementos (Gobierno nacional y FARC, 2016).

En 2015, las «Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018» plantean un conjunto de acciones con un claro enfoque territorial, entre las que se destacan:

- a) Tipologías de territorios para acción diferenciada, estratégica, focalizada y para establecer prioridades.
- b) Atención diferencial, prioritaria y focalizada a las zonas más afectadas por el conflicto armado y las más rezagadas en su desarrollo.
- c) Sistema integral de gestión de la conflictividad que promueva diálogo social de manera diferenciada y acorde con trayectorias culturales e históricas.
- d) Satisfacción de los derechos de los ciudadanos y el trámite efectivo de sus demandas, desde la perspectiva de los territorios con sus autoridades y comunidades.
- e) Diseño de modelo sistémico de justicia con enfoque territorial y énfasis rural, priorizando las zonas y los municipios más afectados por el conflicto armado.

- f) Planes, programas y proyectos de educación con enfoque territorial, que consideren las particularidades históricas y culturales de los territorios y garanticen la pertinencia cultural.
- g) Mecanismos de gestión territorial flexibles, oportunos y pertinentes.
- h) Programas de desarrollo endógeno local con enfoque territorial, que apalanquen el desarrollo del potencial productivo de los territorios.
- i) Inclusión social y productiva con enfoque territorial, que mejore la calidad de vida y cree tejido social.
- j) Planes de desarrollo rural integral con enfoque territorial (PEDRIET), como instrumento central de desarrollo del campo, orientados a ordenar los derechos de propiedad y uso de las tierras rurales, a igualar en oportunidades a los pobladores rurales y en dotación de bienes públicos a los territorios y a propiciar suficientes activos y capacidades para que los campesinos generen ingresos sostenibles en el tiempo. Los PDRIET deben ser diseñados y desarrollados por los pobladores rurales a través de arreglos participativos que aseguren que los instrumentos de política respondan a la realidad espacial y temporal del campo (DNP, 2015).

En este mismo año, 2015, la UPRA, en cumplimiento de su objeto, publica el documento «Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua): bases para la formulación de política pública», en el que se formulan lineamientos conceptuales, estrategias e instrumentos de gestión agropecuaria con enfoque territorial, a partir de tres ejes estratégicos interrelacionados: planificación sectorial agropecuaria, ordenamiento territorial agropecuario y gestión intersectorial. Estos ejes se desarrollan a partir de 15 líneas de acción, cada una de las cuales se define conceptualmente y se le establecen objetivos, acciones estratégicas e instrumentos (Massiris, 2015).

A finales del 2015, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) mediante el decreto 2364, con el objeto de ejecutar la política de desarrollo rural agropecuario con enfoque territorial, formulada por dicho ministerio, así como para fortalecer la gestión del desarrollo rural agropecuario y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país. Dicho decreto establece elementos clave de política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, entre los que se estacan los siguientes:

- a) La ejecución de la política de desarrollo rural agropecuario con enfoque territorial se hará a través de la estructuración de proyectos estratégicos nacionales y planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial de las entidades territoriales e instancias de integración territorial.
- b) Atención a la agricultura familiar, campesina o comunitaria.
- c) Modelos de gestión a través de esquemas de asociación público-privada, concesiones, convenios marco de cofinanciación con enfoque territorial.
- d) Coordinación ínter e intrasectorial.
- e) Participación de las organizaciones sociales, comunitarias y productivas.

- f) Mecanismos de veeduría y participación ciudadana para ejercer control social sobre los proyectos integrales (MADR, 2015)

En 2016, la UPRA elabora y publica un kit de lineamientos para el ordenamiento territorial rural agropecuario de áreas metropolitanas y municipios, entre cuyos títulos se destacan:

- a) Contexto para la planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario.
- b) Contenidos del componente rural de los POT: elementos para su comprensión e insumos para su formulación.
- c) La Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua): enfoque desde la perspectiva constitucional.
- d) Lineamientos de ordenamiento territorial rural para áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas.
- e) Definición e implementación del modelo territorial agropecuario en la planificación y ordenamiento territorial de las áreas metropolitanas.
- f) Definición de modelo territorial agropecuario y estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario municipal.
- g) Análisis de conflictos de ordenamiento territorial y productivo.
- h) Formulación de unidades de planificación rural (UPR).

Este kit desarrolla, para los ámbitos municipal y metropolitano, el eje estratégico de ordenamiento territorial agropecuario planteado por las bases de política de «Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua)», del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De modo concomitante, dicho kit propicia la incorporación del ordenamiento territorial rural agropecuario en los instrumentos de planificación de los municipios y áreas metropolitanas, lo cual constituye un avance significativo del enfoque territorial en las políticas y planes de desarrollo rural agropecuario del país.

En el mismo (2016), el Departamento Nacional de Planeación, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad publican los lineamientos para la formulación e implementación de planes de desarrollo territorial (PDT) como instrumentos de paz. Dichos planes se conciben con énfasis en el desarrollo rural con enfoque territorial expresado en la formulación participativa del PDT, la superación de los conflictos territoriales a través del PDT y ejes temáticos definidos en función de la construcción de la paz (DNP y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016)

En el 2017, en el marco de la implementación del «Acuerdo final para la terminación del conflicto armado», el Gobierno nacional promulgó varios decretos ley orientados a la reforma rural integral (RRI) pactada en dicho acuerdo; entre esto se destaca el decreto 902, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras. Con dichos decretos se busca

Sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y

duradera. La RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento (MADR, 2017a).

En el contexto anterior, el Decreto 893 de 2017 (MADR, 2017a) establece los PDET con la siguiente finalidad:

La transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

Finalmente, en ese mismo año, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la Resolución 128 de 2017, adoptó las «Bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios» elaboradas por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Massiris, 2015), con el fin de promover el desarrollo agropecuario con enfoque territorial mediante la articulación de los componentes de ordenamiento social de la propiedad y de ordenamiento productivo agropecuario, a partir de tres (3) ejes estratégicos interrelacionados: la planificación sectorial agropecuaria, el ordenamiento territorial agropecuario y la gestión intersectorial agropecuaria; y dos ejes transversales: la gestión de información y del conocimiento agropecuario y el seguimiento y evaluación de políticas públicas para la gestión del territorio para usos agropecuarios (MADR, 2017b).

A partir del análisis anterior puede afirmarse que en lo transcurrido de la segunda década del siglo XXI ha sido una constante la adopción de conceptos y criterios territoriales en la gestión pública del desarrollo rural agropecuario del país, estimulado por la intención del Gobierno nacional de atender la deuda histórica del Estado con el desarrollo del campo y, de modo concomitante, reducir o eliminar los factores que han alimentado la violencia que ha azotado al país en el último siglo. Tal propósito ha sido impulsado recientemente por el punto 1 del acuerdo final para la terminación del conflicto armado con las FARC.

2. ESTRATEGIA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO: CONCEPTUALIZACIÓN Y ALCANCES

El ordenamiento territorial agropecuario (OTA) es uno de los tres ejes estratégicos de la política de «Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua)» (figura 1); con este, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) orientan la planificación y gestión del desarrollo agropecuario con enfoque territorial, en el marco de los planes de ordenamiento territorial. En este contexto, el alcance del OTA es:

- Se circunscribe a los usos y sistemas productivos agrícolas, pecuarios, forestales comerciales, acuícolas, pesqueros y sus combinaciones que ocurren en el suelo rural.
- Aporta los criterios para la priorización y focalización de áreas de desarrollo rural.
- Orienta la eficiencia agropecuaria de los territorios rurales.
- Apoya la definición de políticas y reglamentación de ocupación y uso de suelos agropecuarios.

Figura 1. Ordenamiento territorial agropecuario en el marco de la Gestua



2.1 Concepto de ordenamiento territorial agropecuario

En este acápite se dan algunas líneas conceptuales para la adecuada comprensión del ordenamiento territorial agropecuario (OTA).

2.1.1 Definición

En concordancia con los lineamientos conceptuales dados en el numeral 1, así como con el concepto de ordenamiento territorial definido por la Ley 388 de 1997 y con la conceptualización del OTA realizado en el documento «Definición de modelo territorial agropecuario y estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario» de la UPRA (2016a), el ordenamiento territorial agropecuario se define como un conjunto de acciones de planificación físico-espacial concertadas, realizado por los municipios a través de sus planes de ordenamiento territorial, orientado a propiciar el uso eficiente de las tierras agropecuarias y a ordenar la ocupación y uso del suelo rural y agropecuario, considerando la diversidad del territorio rural, así como los diferentes usos del suelo y sistemas productivos agropecuarios, en condiciones de equidad e inclusión social, eficiencia productiva y sostenibilidad ambiental.

2.1.2 Ideas fuerza

La definición anterior lleva implícita unas **ideas fuerza** que definen el enfoque y alcances de la estrategia de OTA; estas ideas son:

- a) El plan de ordenamiento territorial municipal como instrumento para la formulación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones de OTA.
- b) El territorio y las territorialidades o comunidades rurales expresadas en unidades territoriales rurales (UTR) como base de la estructura territorial agropecuaria municipal y de la participación social y gobernanza del OTA.
- c) La participación social con incidencia y la gobernanza territorial incluyente, descentralizada, equitativa y transparente, como condición esencial de la planificación territorial agropecuaria y de la justicia de sus acciones.
- d) La eficiencia agropecuaria territorial como elemento central del desarrollo rural.
- e) El modelo territorial agropecuario y la ordenación físico-espacial de la ocupación y uso del suelo agropecuario como componentes centrales de la estrategia de ordenamiento territorial agropecuario.

- f) La estructura territorial agropecuaria como elemento central del modelo territorial agropecuario.
- g) Las unidades de planificación rural como instrumento para la gestión estratégica, integral, coordinada y diferenciada del desarrollo agropecuario y de priorización territorial de gestión de la eficiencia agropecuaria.

2.1.3 Conceptos clave

El propósito central de la estrategia municipal de ordenamiento territorial agropecuario es orientar el uso eficiente de los suelos agropecuarios y de los sistemas productivos en los que se concreta dicho uso. La adecuada comprensión del alcance de este propósito hace necesario definir algunos **conceptos clave**, entre los que se destacan los siguientes: suelo, tierra, tierra agropecuaria, territorio, territorio rural, uso agropecuario, sistema productivo agropecuario y eficiencia agropecuaria, los cuales se tratan brevemente a continuación.

El concepto de **tierra** expresa los atributos físico-químicos y bióticos del suelo y su relación con la ocupación de este y el uso de sus bienes. Incluye el suelo natural, la forma del terreno, el clima, la hidrología, la vegetación, la fauna, las formas de tenencia de la tierra y las actividades humanas.

En el contexto del ordenamiento territorial municipal colombiano, es común el uso del término **suelo**, dado que la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios han utilizado este término como base para la planificación físico-espacial del territorio municipal. Este concepto se enmarca en una visión física del ordenamiento que enfatiza en las cualidades físico-químicas y agrológicas de la capa más superficial de la tierra denominada suelo, lo cual es insuficiente para una comprensión integral de la gestión del desarrollo agropecuario.

Respecto al concepto de **tierra agropecuaria**, es preciso advertir que estas tierras se circunscriben al ámbito rural, descartando las tierras urbanas agropecuarias. Por tanto, el concepto de tierra agropecuaria utilizado en estos lineamientos lleva implícito su carácter rural, razón por la cual se omite el uso de la expresión tierra rural agropecuaria. Algo similar ocurre con el concepto de uso agropecuario.

Adicional al concepto tierra, se utiliza en este documento el concepto de **territorio**, el cual añade a la tierra una dimensión política y cultural: política, en términos de dominio y control de la tierra; cultural, en términos de adscripción de pertenencia o identidad con la tierra. El **territorio rural**, por su parte, se refiere a tierras que poseen una población dispersa o agrupada en pequeños núcleos poblacionales de baja densidad o carentes de población estable, principalmente ligados al uso y manejo de bienes naturales, tanto continentales como marítimo-costeros, bajo determinadas formas de producción, patrones culturales, estructuras de poder y arreglos institucionales históricamente contruidos.

Entre los distintos usos de las tierras rurales definidas en el numeral 1.1, los presentes lineamientos se concentran en los **usos agropecuarios**. Tal focalización se explica por la prevalencia en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) de los asuntos agropecuarios sobre los del desarrollo rural, situación que ocurre, entre otras, por la dispersión de las competencias del desarrollo rural en varios ministerios, lo que hace que el MADR no pueda atender de modo integral dicho desarrollo y se concentre más en la política agropecuaria. No obstante, el enfoque territorial del desarrollo rural obliga a ver los usos agropecuarios en el marco del conjunto de las dinámicas rurales y urbano-rurales de modo sistémico, multiescalar y multisectorial.

Los usos agropecuarios de las tierras rurales han sido acotados por el MADR a usos agrícolas, pecuarios, forestales comerciales, acuícolas, pesqueros y sus combinaciones posibles; presentes en el territorio rural continental o marítimo- costero, este último referido a los usos acuícolas y pesqueros. El uso agropecuario lleva implícita la función que los tenedores de la tierra le han asignado a la misma dentro de determinados proyectos colectivos, familiares o individuales de producción o de vida.

Desde el enfoque territorial, los usos agropecuarios de las tierras rurales involucran el conjunto de condiciones biofísicas, sociales, económicas, jurídicas y gubernativas que se interrelacionan en las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas o pesqueras que se realizan en el territorio rural.

Las condiciones biofísicas aluden a las cualidades naturales, oferta ambiental o servicios ecosistémicos que la tierra ofrece a los usos o actividades agropecuarias. Tales cualidades se refieren a las condiciones geológicas, geomorfológicas, climáticas, hídricas, bióticas, agrológicas, etc.

Las condiciones sociales y económicas aluden a elementos de la ocupación del territorio rural que inciden sobre los tipos de usos agropecuarios y sus cualidades, tales como las territorialidades rurales, el equipamiento de bienes públicos territoriales, los servicios públicos, las infraestructuras de conexión y movilidad, etc.

Las condiciones jurídicas se refieren a las determinantes del ordenamiento territorial que establece la Ley 388 de 1997 (art. 10) y los proyectos de utilidad pública e interés nacional que inciden en la ocupación y uso del territorio rural.

Las condiciones gubernativas hacen referencia a las actuaciones de las instituciones públicas mediante políticas, planes, programas, proyectos, estudios y estrategias de desarrollo u ordenamiento territorial rural.

El concepto de uso agropecuario utilizado en este documento siempre se refiere al uso productivo, por lo tanto, todo uso agropecuario se concreta en un **sistema productivo agropecuario** determinado. Los estudios de eficiencia agropecuaria territorial que integran la estrategia de ordenamiento territorial agropecuario se deben hacer sobre los **sistemas productivos agropecuarios territoriales** correspondientes a cada uso, lo cual es más coherente

con el enfoque territorial del desarrollo agropecuario. Estos conceptos se desarrollan ampliamente en el numeral 5.2.

2.2 Objetivos de ordenamiento territorial agropecuario

El ordenamiento territorial tiene los siguientes objetivos:

2.2.1 Objetivo general

Incorporar en el componente general y rural de los POT municipales acciones concertadas que propicien la sostenibilidad integral de los sistemas productivos agropecuarios y la ocupación y uso eficiente y armónico del suelo y de los bienes y servicios públicos territoriales.

2.2.2 Objetivos específicos

- a) Incorporar, en el componente general del POT, objetivos y estrategias territoriales agropecuarias de largo plazo que optimicen el aprovechamiento de la aptitud y ventajas del territorio para el desarrollo agropecuario e impulsen la eficiencia de los sistemas productivos agropecuarios.
- b) Incorporar en el modelo de ocupación del territorio, un modelo territorial agropecuario socialmente concertado que establezca la imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria a la que se apuesta en el largo plazo.
- c) Incorporar en los componentes general y rural de los POT una estrategia de ordenación físico-espacial de la ocupación y uso de los suelos agropecuarios de mediano y corto plazo.
- d) Establecer unidades de planificación rural orientadas a propiciar la gestión agropecuaria estratégica, integral, coordinada y diferenciada a escala intermedia y microterritorial.

2.3 Componentes de la estrategia municipal de OTA y su articulación con los POT municipales

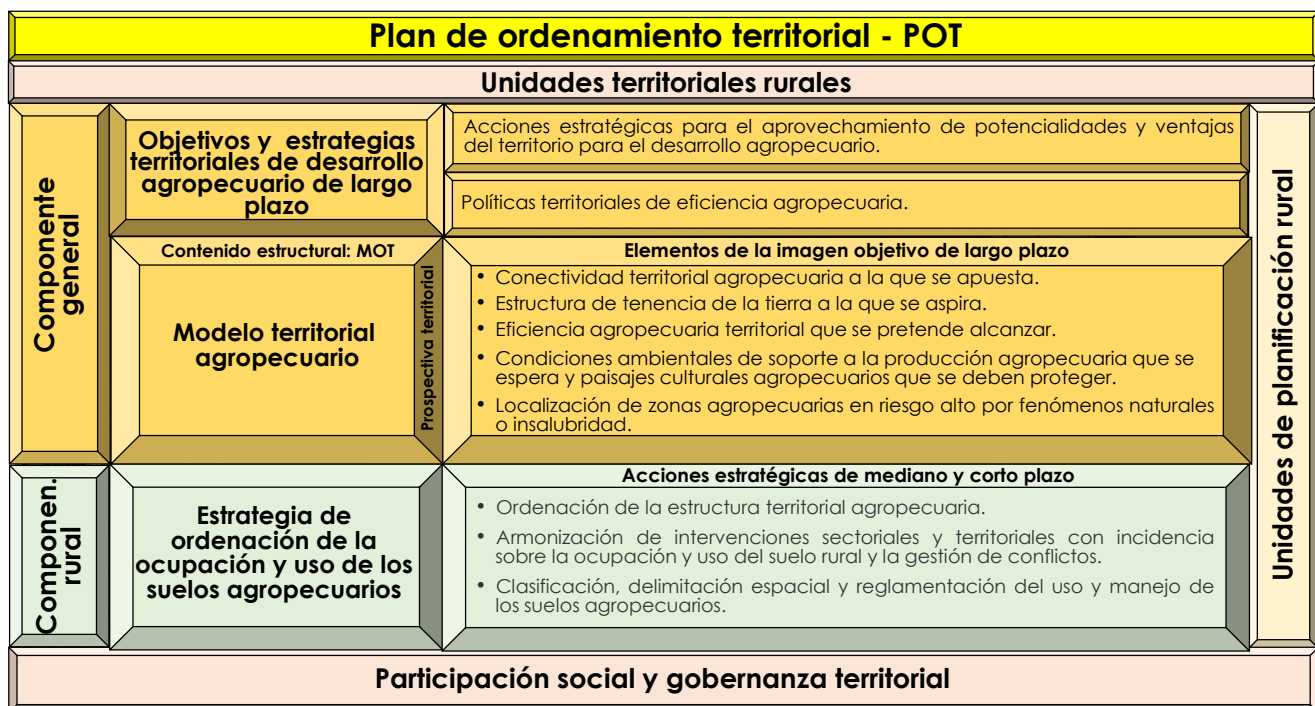
La estrategia municipal de ordenamiento territorial agropecuario se estructura a partir de seis ejes estratégicas, a saber (figura 2):

- Las unidades territoriales rurales (UTR).
- La participación social y gobernanza territorial.
- Los objetivos y estrategias territoriales agropecuarias de largo y mediano plazo.

- El modelo territorial agropecuario de largo plazo
- La ordenación físico-espacial de la ocupación y uso de los suelos agropecuarios.
- Las unidades de planificación rural.

Los contenidos de cada uno de estos seis ejes deberán articularse a los componentes del POT municipal, como se observa en el cuadro 1, en el que se muestra la relación existente entre los contenidos de los POT y los del OTA y la articulación de estos últimos contenidos con los distintos componentes de los POT.

Figura 2. Estrategia municipal de ordenamiento territorial agropecuario en el marco de los planes de ordenamiento territorial



La articulación mencionada parte de las competencias que la normatividad colombiana le otorga a los municipios para «ordenar el desarrollo de su territorio» (CP⁶, art. 311) y reglamentar el uso del suelo (CP, art. 313), a partir de un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, para orientar el desarrollo del territorio 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 (Ley 388 de 1997, art. 5). Estas competencias fueron ratificadas el Estatuto

⁶ Constitución Política.

Cuadro 1. Relación entre los contenidos legales del POT y los contenidos del OTA

COMPONENTES OT	CONTENIDOS POT	CONTENIDOS OTA
COMPONENTE RURAL Políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo	1 El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.	- Ordenación de la estructura territorial agropecuaria. - Armonización de intervenciones sectoriales y territoriales con incidencia sobre la ocupación y uso del suelo rural y la gestión de conflictos. - Clasificación, delimitación espacial y reglamentación del uso y manejo de los suelos agropecuarios.
	2. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los RN 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 desechos sólidos o líquidos.	La delimitación de las áreas de conservación y protección de ecosistemas estratégicos para la producción agropecuaria, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos agropecuarios.
	3. 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.	Determinación de unidades territoriales rurales y orientación de ocupación de suelos agropecuarios y dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social que contribuya a la eficiencia agropecuaria.
UNIDADES DE PLANIFICACIÓN RURAL	Para desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia, el plan de OT podrá delimitar para la totalidad del suelo rural las unidades de planificación rural (Decreto 1077 de 2015).	Determinación de unidades de planificación rural con fines de gestión integral, coordinada y diferenciada del ordenamiento territorial agropecuario a escala submunicipal intermedia.

COMPONENTES OT	CONTENIDOS POT	CONTENIDOS OTA
COMPONENTE GENERAL: Objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo	1. Objetivos y estrategias territoriales	Objetivos y estrategias territoriales de eficiencia agropecuaria
	1.1 Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.	Identificación y localización de las acciones estratégicas para el aprovechamiento de capacidades y ventajas del territorio para el desarrollo agropecuario.
	1.2. Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los RN.	Políticas territoriales de largo plazo de eficiencia agropecuaria.
	2. Contenido estructural: MOT	Modelo territorial agropecuario
	2.1. Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.	Conectividad territorial agropecuaria a la que se apuesta.
	2.2. El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.	Condiciones ambientales de soporte a la producción agropecuaria que se espera. Paisajes culturales agropecuarios que se debe proteger.
	2.3. La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.	Localización de zonas agropecuarias en riesgo alto por fenómenos naturales o insalubridad.
	2.4. La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.	- Estructura de tenencia de la tierra a la que se aspira. - Eficiencia agropecuaria territorial que se pretende alcanzar - Localización de actividades agropecuarias y de bienes y servicios públicos rurales de soporte a las mismas.

para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (Ley 1551 de 2012) al establecer, en su artículo 3, que los municipios deben «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».

El plan de ordenamiento territorial (POT) es el instrumento fundamental otorgado por la legislación para que el municipio cumpla sus competencias en esta materia. Dicho plan se define como «el 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» (Ley 388 de 1997, art. 9).

La misma ley en referencia establece los componentes, contenidos, determinantes e instrumentos de los POT, desarrollados posteriormente por varias normas reglamentarias compiladas en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, 1077 de 2015. De la normatividad legal del ordenamiento territorial se desprenden dos objetivos centrales de los POT:

- a) Orientar la ocupación y transformación del territorio municipal, a partir de la ordenación de la localización y distribución espacial de las actividades, bajo principios de sostenibilidad ambiental, equilibrio del desarrollo territorial, equidad social y respeto a la diversidad cultural.
- b) Reglamentar el uso del suelo considerando las determinantes y condicionantes ambientales, culturales y socioeconómicas establecidas legalmente, y gestionar la resolución de conflictos intersectoriales de ocupación y uso existentes en su territorio.

El ordenamiento territorial agropecuario municipal se enmarca en estos dos grandes objetivos, razón por la cual su implementación se da a través del POT, en particular, de los componentes general y rural de dichos planes.

En el caso del **componente general**, los municipios deben incluir dos elementos interrelacionados del ordenamiento territorial agropecuario:

- Los objetivos y estrategias territoriales agropecuarias de largo plazo.
- El modelo territorial agropecuario de largo plazo.

Los **objetivos y estrategias territoriales agropecuarias** forman parte de los objetivos y estrategias territoriales del POT que, según la Ley 388 de 1997, complementan, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal. Dichos objetivos y estrategias establecen los alcances del desarrollo territorial agropecuario en el largo plazo y las acciones estratégicas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados, especialmente referidas a:

- Identificación y localización de acciones estratégicas para el aprovechamiento de potencialidades y ventajas del territorio para el desarrollo agropecuario.
- Formulación de políticas de largo plazo que propicien sistemas productivos agropecuarios eficientes

A través de las acciones anteriores, los municipios determinarán los alcances y acciones estratégicas del desarrollo agropecuario de largo plazo que se expresarán a través del **modelo territorial agropecuario**, el cual formará parte del modelo de ocupación del territorio, constitutivo del contenido estructural del POT.

El modelo territorial agropecuario expresa la imagen objetivo de las condiciones esperadas de la **estructura territorial agropecuaria** a la que se apuesta en el largo plazo, señalando las UTR y UPR estratégicas de gestión integral y las acciones territoriales que permitan lograr los objetivos de desarrollo territorial agropecuario.

El modelo territorial agropecuario de largo plazo se define a partir de cinco acciones estratégicas:

- La conectividad territorial agropecuaria a la que se apuesta.
- La estructura de tenencia de la tierra a la que se aspira.
- La eficiencia agropecuaria territorial que se pretende alcanzar.
- Condiciones ambientales de soporte a la producción agropecuaria que se espera y los paisajes culturales agropecuarios que se deben proteger.
- La localización de zonas agropecuarias en riesgo alto por fenómenos naturales o insalubridad.

En el caso del **componente rural**, los objetivos, las estrategias y el modelo territorial agropecuario de largo plazo definidos por el componente general del POT constituyen el referente para la ordenación físico-espacial del uso y ocupación del suelo agropecuario de mediano y corto plazo. En tal sentido, los municipios deben incorporar en el componente rural del POT una **estrategia de ordenación de la ocupación y uso del suelo rural agropecuario**, a partir de tres acciones centrales:

- La ordenación de la estructura territorial agropecuaria.
- La armonización de intervenciones sectoriales y territoriales con incidencia sobre la ocupación y uso del suelo rural y la gestión de conflictos.
- La clasificación, delimitación espacial y reglamentación del uso y manejo de los suelos agropecuarios.

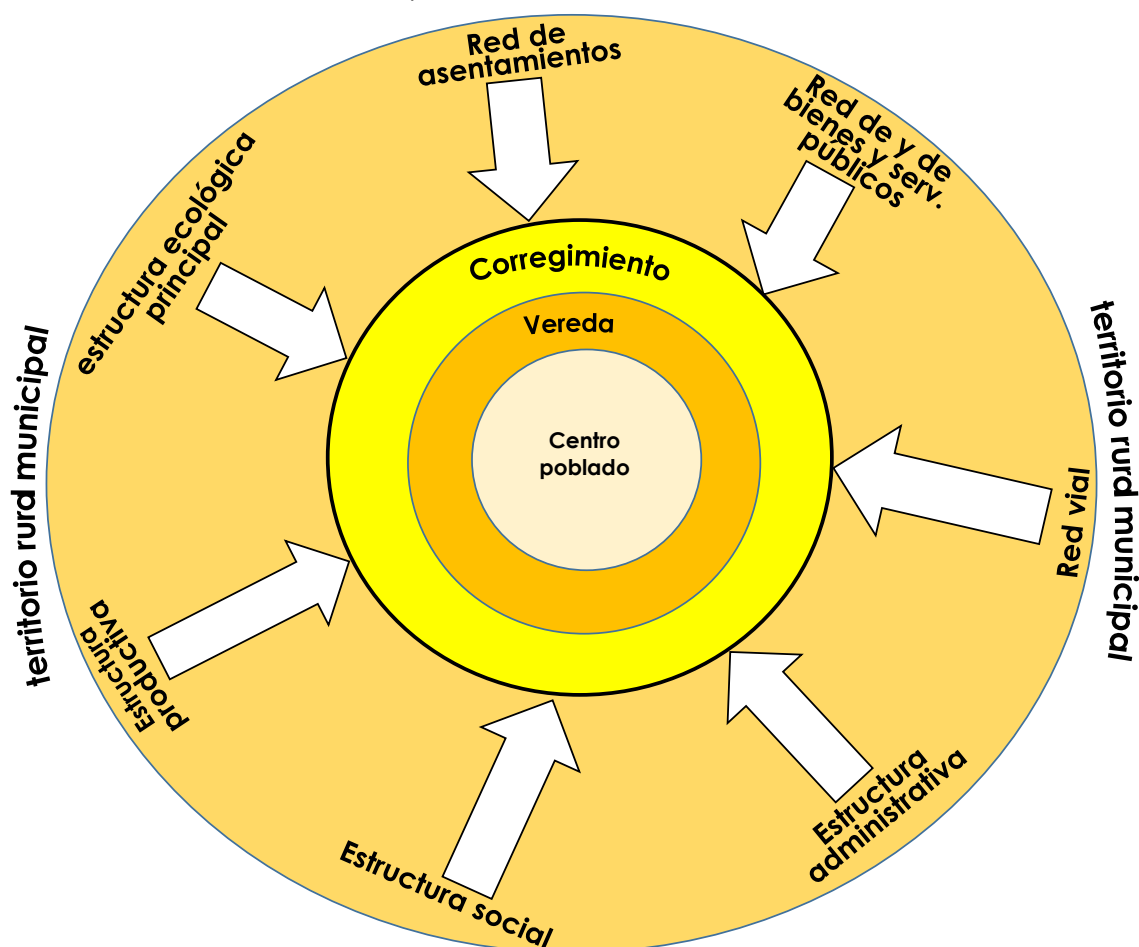
Estas acciones se realizarán a partir de la determinación de unidades territoriales rurales que constituirán, como ya se dijo antes, la base territorial de los estudios diagnósticos y prospectivos, de concertación de las políticas y de la determinación de las acciones territoriales estratégicas y prioritarias de planificación y gestión del ordenamiento territorial agropecuario, en el marco del proceso de ordenamiento territorial municipal.

En los capítulos siguientes se dan orientaciones conceptuales, metodológicas y técnicas para realizar las acciones mencionadas, así como para producir la información y el conocimiento necesarios para una toma de decisiones informada sobre las condiciones y procesos territoriales existentes en el municipio.

3. DETERMINACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES RURALES

Para efectos de la implementación de la estrategia municipal de ordenamiento territorial agropecuario, los municipios, en la etapa de alistamiento del plan de ordenamiento territorial, deben determinar las unidades territoriales rurales (UTR) que servirán de soporte para la definición de la estructura territorial agropecuaria y para la participación social e incorporación de actores agropecuarios en la gobernanza del POT. Tales unidades deben expresar territorialidades rurales constituidas por comunidades arraigadas en determinados territorios, cuya apropiación social se manifiesta en una población nucleada o dispersa y áreas de producción entrelazadas con una estructura ecológica, social, administrativa, vial y de bienes y servicios públicos, cuyas cualidades definen las formas de ocupación y uso de dichos territorios (figura 3).

Figura 3. Estructura territorial municipal



Como se observa en la figura 3, la base de la estructura territorial de los municipios colombianos está constituida por centros poblados, veredas y corregimientos. Los **centros poblados** constituyen pequeños núcleos de poblados con 20 o más viviendas contiguas (Ley 505 de 1999, art. 1, parágrafo, inciso 2) que constituyen cabeceras de corregimientos, veredas, inspecciones de policía o caseríos, de acuerdo con las denominaciones utilizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).

Las **veredas** son construcciones socioculturales o administrativas que han formado parte de la identidad colombiana, las cuales expresan territorialidades generadas a través de largos periodos de tiempo de relación de las comunidades rurales con su entorno. Se trata de unidades territoriales de población rural dispersa desarrolladas cerca de las vías secundarias y terciarias, representadas por una junta de acción comunal y con pequeños centros poblados que actúan como cabeceras.

Los **corregimientos** constituyen, actualmente, divisiones administrativas submunicipales legales que los concejos pueden establecer con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local (Ley 136 de 1994). Tienen un corregidor como autoridad administrativa y una junta administradora local con funciones de administración, coordinación, fomento económico y apoyo a la participación social de la comunidad, a la defensa de sus intereses y a la relación de esta con las distintas instituciones del Estado.

Como construcciones socioculturales o administrativas muy cercanas a la vida de las comunidades, la vereda y el corregimiento son espacios en los que se han tejidos lazos afectivos (topofilia), identidades y sentido de pertenencia (territorialidad cultural), aspecto fundamental para la estrategia de ordenamiento territorial agropecuario, por al menos tres hechos, a saber:

- La existencia de un tejido social cohesionado que propicia la participación social amplia y activa, no solo en la discusión de las propuestas y proyectos productivos y de ordenamiento del uso del suelo, sino también en el aporte de información y conocimientos del territorio que las comunidades han acumulado a través del tiempo.
- La existencia de capacidades endógenas y de autogestión que deben ser potenciadas a partir de formas de economía social y solidaria, así como del empoderamiento de las comunidades, para transformar las condiciones socioeconómicas adversas existentes en el territorio.
- El soporte territorial para una gestión agropecuaria territorialmente diferenciada, incluyente, equitativa y democrática que contribuya a la cohesión social y territorial del municipio.

Las veredas —subdivisiones de los corregimientos que, aunque no constituyen unidades administrativas formales, tienen un alto sentido territorial y cultural en los municipios colombianos— son fuentes de información o referentes espaciales para la gestión de varias entidades sectoriales y territoriales nacionales, departamentales y municipales.

En efecto, servicios públicos como la asistencia técnica agropecuaria o asistencia técnica directa rural para pequeños y medianos productores que realizan las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umata) o empresas privadas tienen como referente espacial a las veredas o corregimientos, lo que permite a estas entidades reunir información socioeconómica y agropecuaria clave para el ordenamiento territorial agropecuario.

Lo mismo puede decirse del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén), el cual recoge información socioeconómica y demográfica por veredas. En esta misma dirección, el Tercer Censo Nacional Agropecuario ofrece información por veredas de población y de unidades de producción agropecuaria (UPA). Asimismo, las fichas prediales rurales del IGAC recogen información sobre ocupación y uso del suelo de los predios tomando como referentes espaciales los corregimientos y veredas.

Adicional a lo anterior, tanto las veredas como los corregimientos disponen de delimitaciones cartográficas en la mayoría de los municipios colombianos. Dichas delimitaciones han sido sistematizadas por el DANE y por el IGAC, instituciones oficiales en materia censal y estadística, en el caso del DANE, y en materia cartográfica, geográfica, edafológica y catastral, en el caso del IGAC.

Con base en los elementos anteriores, es recomendable que los municipios adopten como unidades territoriales rurales (UTR) básicas a la vereda o al corregimiento, considerando los siguientes criterios:

- a) La identidad de la comunidad con el territorio veredal o corregimental. Cuanto mayor sea la identidad y el reconocimiento de la comunidad, mejor será la unidad para los fines del ordenamiento territorial agropecuario.
- b) La existencia y precisión de los límites de la división veredal y corregimental.
- c) La experiencia de cada municipio en la planificación y ordenamiento rural con alguna o con ambas unidades territoriales.
- d) La existencia de información socioeconómica y de uso del suelo referido a estas unidades territoriales.

La UTR apropiada será aquella que reúna la mayor valoración de estos cuatro criterios.

Para los municipios con un número muy grande de veredas o corregimientos o patrones de homogeneidad de su ruralidad en amplios territorios, se podrá acudir a UTR más amplias conformadas por el agrupamiento de veredas o corregimientos. La UTR —individuales o agrupadas— constituyen también la base de la participación comunal rural en el proceso de formulación de los POT, tal como lo plantea la Ley 388 de 1997 en el artículo 22.

4. PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA TERRITORIAL

Como ya se argumentó en los numerales 1 y 2, la participación social y la gobernanza territorial tienen un especial valor para la legitimidad del ordenamiento territorial agropecuario municipal. Por tal razón, la estrategia de gestión promueve la participación social activa e informada de los actores territoriales agropecuarios y comunitarios en las decisiones correspondientes a las seis acciones estratégicas enunciadas en el capítulo anterior. Esto habrá de realizarse en el marco del proceso de participación social que el municipio realizará en desarrollo de la elaboración, revisión o ajuste de su plan de ordenamiento territorial.

Para lograr lo anterior es recomendable que el municipio revise la conceptualización de la participación social y la gobernanza territorial que maneja, así como la determinación de los actores territoriales, de modo que se garanticen escenarios de participación y gobernanza agropecuaria. Para ello, a continuación se formulan algunos lineamientos.

4.1 Conceptualización de la participación social y la gobernanza territorial

En términos generales, la **participación social** puede definirse como la intervención consciente e informada de los ciudadanos en la toma de decisiones en los asuntos que inciden en su vida. En Colombia, la Ley 1757 de 2015, «por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática», establece que «todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad» (art. 2).

La participación social se subsume en un concepto más amplio, el de **gobernanza territorial**. Este se define en términos de la manera como se gobiernan los territorios y se dan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La gobernanza territorial se centra en la acción colectiva, en la interacción entre los distintos actores, tanto públicos como privados, en el que la participación social y la cooperación juegan un papel importante (Massiris, 2012, p. 99). De acuerdo con Massiris (2012), son cuatro los principios de una buena gobernanza territorial: legitimidad, concertación, coordinación y cooperación.

La **legitimidad**, según Massiris (2012), lleva implícita la idea de equidad, justicia social y democracia. Se funda en la relación armoniosa entre el Estado, la sociedad y los territorios que integran la nación. Se pierde legitimidad cuando las relaciones entre gobernante y gobernados (personas y territorios) dejan de percibirse como válidas, aceptables o justas. En este contexto, no se puede perder de vista que la valoración de la legitimidad tiene una mediación ideológica en una sociedad dividida en clases sociales con distintos intereses, valores y formas de interpretación de la realidad, de manera que lo que es justo para unos puede ser injusto para otros. La existencia de conflictos sociales y territoriales es indicador de

las contradicciones entre las distintas clases sociales y marca el grado de dificultad y complejidad de la gobernanza territorial (Massiris, 2012, p. 100).

La **concertación** alude a la armonización del conjunto de intereses actuantes en el territorio. Aquí un elemento clave es la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, específicamente las decisiones de impacto territorial. La gestión del territorio ha de ser, en este sentido, democrática, participante. Una buena gobernanza territorial facilitará la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial agropecuario, lo que significa potenciarla mediante estrategias de comunicación y de estímulo. Se trata de una participación activa, de alta densidad, con actores plenamente informados (Massiris, 2012, p. 100).

La **coordinación** y **cooperación** plantean un estilo de gobierno en el que la organización institucional y la cultura política y administrativa favorecen la gestión coordinada y la cooperación interinstitucional. El carácter sistémico y multidimensional del ordenamiento territorial agropecuario hace indispensable la coordinación entre las distintas instituciones que intervienen la gestión del desarrollo y ordenamiento territorial, lo cual implica acciones concurrentes y armónicas entre las instituciones de distintos niveles territoriales que tienen jurisdicción administrativa sobre el territorio y entre las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en un mismo ámbito territorial. La eficacia de los procesos de coordinación es una cuestión crucial, si estos mecanismos no funcionan, se corre el riesgo de fracasar en los propósitos que se buscan con el ordenamiento territorial agropecuario y desaprovechar ventajas ligadas a las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado (Massiris, 2005, p. 23).

Bajo el marco conceptual anterior, la participación social y gobernanza territorial agropecuaria municipal comprende los procesos y mecanismos a través de los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones y se gestionan intereses contrapuestos, relativos al ordenamiento territorial agropecuario. En este sentido, cobran relevancia instancias de planificación y participación territoriales como los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR), así como otras instancias o mecanismos de gestión tales como las mesas de tierras, las instancias de protección de tierras y patrimonio, los consejos de cadenas productivas; los mercados verdes y veedurías ciudadanas, entre otras (Massiris, 2015, p. 146).

Otro elemento clave de la gobernanza territorial agropecuaria lo constituye la conformación de redes de cooperación y pactos territoriales y la potenciación de alianzas estratégicas, incluyentes y equitativas entre los productores, la sociedad civil, las instituciones públicas y otras formas de asociatividad de pequeños y medianos productores que pueden dinamizar acuerdos entre la administración pública, los agentes económicos y otros actores sociales del territorio rural. Tales estrategias presuponen la conformación de espacios para el ejercicio de la ciudadanía comprometida con el ordenamiento territorial, basada en el diálogo y consenso de políticas, estrategias y acciones, involucrando a todos los actores pertinentes y movilizandolos las redes informales y organizaciones sociales formales de los territorios (UPRA y

CMLR, 2014; CAC, 2010). Asimismo, presupone una administración transparente y responsable de las tierras de la nación en favor del interés público (Massiris, 2015, pp. 146-147).

A partir de los elementos anteriores, en el marco de las distintas etapas del proceso de elaboración, revisión o ajuste del plan de ordenamiento territorial, los municipios deben incorporar las acciones de participación social y de gobernanza territorial agropecuaria que se establecen a continuación:

- a) Definición de la unidad territorial rural (UTR) (vereda o corregimiento) que sirva de soporte territorial a la participación social.
- b) Determinación de los actores institucionales, privados, comunitarios y de la sociedad civil correspondiente a los niveles de UTR, municipal y demás instancias territoriales y administrativas superiores, con competencias o interés en el ordenamiento territorial agropecuario municipal.
- c) Activación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) y definir mesas veredales o corregimentales de concertación de las políticas y acciones correspondientes al ordenamiento territorial agropecuario.
- d) Desarrollo del proceso de planificación, formulación, seguimiento y evaluación de las acciones de ordenamiento territorial agropecuario con la participación activa de los actores veredales o corregimentales y el CMDR.
- e) Establecimiento de acuerdos o pactos de compromiso de actores territoriales con las políticas, programas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial concertados.
- f) Arreglos intersectoriales y multinivel para gestión institucional integral y coordinada del desarrollo rural agropecuario y la solución de conflictos de uso.
- g) Veeduría ciudadana y control social.

Las acciones anteriores no son independientes de los instrumentos, mecanismos y procedimientos de participación y gobernanza territorial que el municipio utiliza para la formulación del plan ordenamiento territorial, los cuales, para el caso del ordenamiento rural, deben enriquecerse con las definiciones y acciones planteadas en este numeral.

4.2 Estrategia de participación social⁷ en el ordenamiento territorial agropecuario

La estrategia de participación social en el ordenamiento territorial agropecuario municipal incluye varias acciones clave, a saber:

- Determinación de los actores territoriales agropecuarios.
- Elaboración del catálogo de actores.
- Definición de los procedimientos de participación.

⁷ En la elaboración de este acápite se toman y adaptan apartes del documento de la UPRA titulado «Guía metodológica para el fortalecimiento del contenido rural agropecuario en los planes de ordenamiento territorial», módulo de alistamiento, numeral 4.2.1 (documento inédito).

A continuación se formulan algunos lineamientos para realizar estas acciones.

4.2.1 Determinación de los actores territoriales agropecuarios

Los actores territoriales son personas, grupos, organizaciones o instituciones con interés en las decisiones y acciones del ordenamiento territorial agropecuario. En este sentido, existen actores institucionales, sociales, empresariales, comunitarios y organizaciones de la sociedad civil.

Estos actores se encuentran insertos en unas estructuras sociales asimétricas que se expresan en distintos grados de poder y de incidencia en la toma de decisiones, lo que obliga a la administración municipal y a la institucionalidad rural a garantizar una participación social y gobernanza territorial equitativas y justas, con una alta vivacidad democrática, distinto a lo que, según Massiris (2006), ha ocurrido en los procesos de ordenamiento territorial de los países latinoamericanos, en los que dicho investigador encontró que «la participación social solo ha tenido un carácter consultivo sin mayor incidencia en las decisiones finales. Normalmente consiste en usar a unos pocos ciudadanos para tratar de mostrar un plan consensuado y, por lo tanto, legítimo socialmente. Predomina en el ordenamiento territorial en América Latina el carácter tecnocrático e impositivo, razón por la cual en la planificación territorial domina la visión de territorio que poseen las instituciones públicas responsables de los planes, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones y condicionan la acción ordenadora del Estado, generalmente con la complicidad de los funcionarios» (Massiris, 2006, p. 58).

Desde la etapa de alistamiento del proceso de formulación o ajuste del plan de ordenamiento territorial, la administración municipal deberá realizar una revisión de los actores territoriales y de los mecanismos de participación social y gobernanza territorial con los que ha venido gestionando sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial para evaluar su legitimidad social en cuanto a la incidencia de los actores menos poderosos y tomar medidas correctivas que garanticen la equidad y justicia de dichos mecanismos.

En el marco anterior, se considerarán actores institucionales y sociales con interés en el desarrollo rural y agropecuario municipal como los que se indican a continuación:

a. Actores institucionales del sector agropecuario

Nivel nacional

- Agencia de Desarrollo Rural (ADR)
- Agencia de Renovación del Territorio (ART)
- Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Banco Agrario de Colombia S. A. (Banagrario).
- Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
- Comité Asesor de Política Forestal.
- Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial,
- Consejo Nacional de Adecuación de Tierras.

- Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
- Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura.
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica, hoy Agrosavia).
- Corporación Colombia Internacional (CCI).
- Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S. A. (Vecol S. A.)
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).
- Fondo Ganadero.
- Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).
- Agencia de Desarrollo Rural (ADR).
- Agencia Nacional de tierras (ANT).
- Agencia de Renovación del Territorio (ART).
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura).
- Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S. A. (Fiduagraria)
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).
- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).
- Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Nivel regional

- Corporaciones autónomas regionales.

Nivel departamental

- Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (Consea).
- Consejo Territorial de Planeación.
- Secretaría de Agricultura o de Planeación Departamental.
- Centros provinciales de gestión agroempresarial (CPGA).

Nivel metropolitano

- Junta metropolitana.

Nivel municipal

- Alcalde.
- Concejo.
- Corregidor.
- Consejo municipal de desarrollo rural (CMDR).
- Empresas prestadoras de servicio de asistencia técnica (Epsagro).
- Junta administradora corregimental.
- Oficina de planeación.
- Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata).

b. Actores sociales de interés agropecuario

Bajo el concepto de *actor social de interés agropecuario*, se agrupan personas, grupos u organizaciones comunitarias y de la sociedad civil con interés en las decisiones y acciones de desarrollo y ordenamiento territorial rural y agropecuario municipal, entre las que se destacan:

- Organizaciones de productores
- Transportadores
- Representantes gremiales
- Presidentes de juntas de acción comunal veredales y corregimentales
- Representantes de asociaciones de acueductos veredales
- Representantes de asociaciones de usuarios de distritos de riego
- Organizaciones no gubernamentales
- Academia
- Líderes veredales y corregimentales con amplio conocimiento territorial.
- Representantes de cabildos indígenas y de consejos comunitarios de comunidades negras
- Representantes de organizaciones campesinas
- Representantes de juntas directivas de zonas de reserva campesina

4.2.2 Elaboración del catálogo de actores territoriales agropecuarios

Es importante la elaboración de un **catálogo de actores territoriales agropecuarios**, que permita al municipio tener la identificación, caracterización y una valoración de la actividad y representatividad de los mismos.

Por *catálogo de actores* se entiende una relación ordenada de las personas, grupos u organizaciones que son estratégicas para la participación social y gobernanza territorial agropecuaria municipal. Consiste en una matriz en la que a cada uno se le describen sus cualidades más relevantes que permitan su reconocimiento, rol en materia agropecuaria, actividad o inactividad y representatividad, información que puede sintetizarse en tres aspectos, a saber:

- Identificación
- Caracterización y análisis
- Identificación de roles dentro del proceso

La identificación consiste en el nombre exacto del actor y los datos de contacto, de tal manera que sea fácil convocarlo a participar en el proceso de ordenamiento territorial agropecuario, en el marco de la formulación, revisión o ajuste del plan de ordenamiento territorial municipal.

La **caracterización y análisis** hace referencia a la necesidad de conocer los actores identificados. No basta con saber que existen e inventariarlos, es necesaria la comprensión de su rol dentro del entramado social rural. Para ello, se deben establecer por lo menos cuatro aspectos básicos:

El carácter, entendido como el marco relacional principal sobre el cual el actor se acercará al proceso de planificación y ordenamiento territorial. Por ejemplo, si es un actor que representa una organización social, institucional o gremial, o si la esfera bajo la que se mueve es pública, privada o mixta.

El nivel territorial de acción: visto a partir del área de influencia con la que cuenta o sobre la que trabaja. Puede ser veredal, corregimental, municipal, departamental o nacional, según sus características.

El rol que cumple en la actividad agropecuaria: en el entendido que este podría determinar un poco las intereses territoriales que estos actores puedan tener en el territorio rural. Así las cosas, se parte de la idea de que, por ejemplo, un actor que representa al gremio de transportadores no solo debe ser convocado, sino que además podría tener demandas específicas con relación a la habilitación de vías, mejoramiento de la capacidad de carga y requerimiento de equipamientos que faciliten el transporte de productos.

La identificación del rol dentro del proceso de ordenamiento territorial agropecuario en el marco del proceso de formulación, revisión o ajuste del POT: en este punto es pertinente tener en cuenta que un actor puede jugar distintos roles en cada fase del plan y se deben señalar claramente. Por ejemplo, si puede cumplir un papel clave en la fase de aprestamiento, en tanto enlaza diferentes actores territoriales y puede apoyar en las acciones de convocatoria descentralizada, o, por el contrario, no enlaza varios actores, pero tiene amplio conocimiento del territorio rural y sus problemáticas, por consiguiente es clave dentro de los ejercicios de diagnóstico y prospectiva.

La identificación y caracterización de actores es un proceso continuo que deberá retroalimentarse a medida que se avanza en el acercamiento con la población rural. Constituye un ejercicio básico no solo para el proceso de convocatoria a la participación, sino para el abordaje y movilización de los actores y para la construcción de acuerdos territoriales, razón por la cual estos criterios siempre deberán ir acompañados de una descripción de la posición que posee cada uno frente al desarrollo de un proceso de ordenamiento del uso y ocupación del suelo rural agropecuario como este.

4.2.3 Determinación de escenarios de participación y comunicación

A partir del catálogo de actores territoriales agropecuarios, el municipio deberá definir los escenarios y mecanismos de participación activa e informada de los mismos en las decisiones y acciones que tengan que ver con el ordenamiento rural y agropecuario. Tal definición debe partir de la consideración de que la participación social va más allá de la consulta y la concertación de las decisiones con los actores, para convertirse en un proceso de **empoderamiento de las comunidades rurales**, de modo puedan incidir en la toma de decisiones y sean corresponsables del cumplimiento de los programas formulados y las normas que se establezcan (Massiris, 2005).

Los escenarios de participación deben incluir la realización de talleres de sensibilización e información veredales o corregimentales sobre el proceso de participación, capacitación en temas de planificación y ordenamiento territorial y de talleres veredales o corregimentales participativos en las diferentes etapas del proceso de ordenamiento territorial en los cuales se definan elementos diagnósticos y prospectivos y se formulen instrumentos relativos a la eficiencia de los usos agropecuarios de los territorios, la construcción de modelo territorial agropecuario de largo plazo y estrategia de ocupación y uso de las tierras agropecuarios de mediano y corto plazo y las normas de ordenación espacial de los usos agropecuarios, así como las áreas estratégicas de focalización y priorización territorial.

Los mecanismos de participación deben incluir estrategias de comunicación y divulgación a través de las cuales se informará a toda la comunidad de las veredas o corregimientos sobre el proceso en marcha. Existen diferentes medios a través de los cuales los actores pueden ser convocados para que participen en el proyecto: presentaciones del proyecto, afiches, plegables informativos, periódicos, revistas locales, programas radiales, videos, pautas publicitarias en canales de radio y televisión locales, entre otros (UPRA, 2016b).

Las acciones de comunicación y divulgación deben realizarse desde el inicio del proceso, con actividades como acercamiento tanto a los distintos medios de comunicación como a los grupos focales como profesores y alumnos de escuelas y colegios rurales o asociaciones de productores, quienes pueden ser capacitados en temas de ordenamiento territorial para que actúen como difusores del proceso de ordenamiento territorial agropecuario (UPRA, 2016b).

5. LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS TERRITORIALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Los objetivos son propósitos, deseos, fines o metas hacia los que se dirige una actividad determinada. La estrategia es el conjunto de acciones que se establecen para lograr los objetivos que se buscan. Los objetivos y estrategias territoriales agropecuarios que aquí se tratan deben expresar las transformaciones que se pretende lograr en la realidad del desarrollo y ordenamiento territorial agropecuarios de los municipios colombianos en el largo plazo,

En el marco de la planificación y ordenamiento territorial, la formulación de objetivos debe realizarse de manera técnica, considerando las reglas básicas para una buena formulación, tales como las siguientes:

- Ser enunciados cortos, en donde se utilicen verbos que denoten acción.
- Responder a la realidad diagnosticada y permitir orientar las acciones estratégicas.
- Ser definidos de manera rigurosa, mediante indicadores, cuando se expresen en términos cuantitativos, y mediante enunciados consistentes, cuando se expresen en términos cualitativos.
- Ser alcanzable en plazos definidos y, de ser necesario, controlables para realizar ajustes que mantengan el plan siempre vigente.
- Ser viables y concertados con los actores en el proceso de toma de decisiones (Méndez, 1990, p. 201)

Todo problema central debe quedar contemplado en al menos en un objetivo, y todo objetivo debe atender al menos a un problema que se quiere resolver, sin que exista necesariamente una correspondencia biunívoca. Un objetivo puede estar orientado a resolver varios problemas y un problema puede estar contemplado en varios objetivos (Gómez, 1994, p. 141).

Según Gómez (1994, p. 141), un objetivo se entiende como la expresión explícita del modo de resolver un problema, atendiendo a tres elementos que lo definen: la manifestación y sus efectos, la causa y los agentes implicados. Este autor ilustra lo anterior con el siguiente ejemplo:

Problema: «Erosión en una zona a causa del pastoreo excesivo».

Objetivo: Restaurar las áreas erosionadas y controlar la carga de ganado donde exista riesgo de erosión.

Las estrategias territoriales son políticas y líneas de acción con las cuales se pretende lograr los objetivos propuestos, atacar los problemas y acercar la realidad a la imagen objetivo o escenario apuesta que se haya concertado (Méndez, 1990). Se trata ahora de definir cómo se va a llegar a la imagen objetivo, lo que implica considerar tres aspectos clave:

- Definir las políticas territoriales.
- Establecer líneas de acción específicas.
- Determinar el horizonte de tiempo de la imagen objetivo.

Las políticas territoriales se basan en actividades capaces de inducir cambios espaciales y estructurales requeridos por la imagen objetivo. Las líneas de acción definen actividades específicas que se realizarán para alcanzar la imagen objetivo.

En el marco del ordenamiento territorial agropecuario, las políticas territoriales y líneas de acción mencionadas se integran en los objetivos y estrategias territoriales de desarrollo agropecuario, los cuales deben formularse para orientar la gestión pública y privada relativa:

- El aprovechamiento de las potencialidades y ventajas del territorio para proyectos productivos determinados.
- La implementación de proyectos encaminados a mejorar la conectividad entre zonas agropecuarias y mercados en distintas escalas espaciales.
- Una estrategia de reconversión productiva de actividades agropecuarias ineficientes e incentivación de las eficientes.
- La modificación del patrón de tenencia de la tierra en las zonas agropecuarias donde la concentración o fragmentación sea un factor de ineficiencia productiva.
- La localización y gestión de zonas de interés agropecuario (ZIA), infraestructuras productivas y bienes y servicios públicos rurales.
- La identificación, conservación o restauración de ecosistemas estratégicos para la producción agropecuaria y paisajes culturales agropecuarios.
- La localización y gestión de zonas agropecuarias en riesgo por amenazas naturales o sanitarias.
- La gestión de áreas agropecuarias en conflicto por la concurrencia espacial con otros actores institucionales del desarrollo rural.

Para formular objetivos y estrategias territoriales de desarrollo agropecuario en las materias anteriores, se requiere disponer de información y conocimiento de al menos dos aspectos centrales del desarrollo territorial agropecuario, a saber:

- Las potencialidades y ventajas del territorio para el desarrollo agropecuario.
- La eficiencia agropecuaria territorial.

La información y conocimiento arrojado por estos dos diagnósticos permitirá documentar la mayoría de las acciones enunciados arriba. A continuación, se dan algunas orientaciones conceptuales, metodológicas y técnicas para realizar estos dos diagnósticos, en el marco del diagnóstico territorial municipal.

5.1 Orientaciones para el diagnóstico de potencialidades y ventajas del territorio para el desarrollo agropecuario

El ordenamiento rural municipal se ha tratado débilmente en los planes de ordenamiento territorial; así lo advierten las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda) y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En efecto, como ya se planteó en la introducción, el Minvivienda, a partir de la evaluación de una muestra de POT formulados⁸, advierte que solo el 32 % de la muestra de POT determinó el suelo rural de acuerdo con su vocación para usos agrícolas, ganaderos, forestales y actividades análogas, y el 60 % de la muestra no tuvo en cuenta usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas (Minvivienda, s. f.). El Departamento Nacional de Planeación (DNP), por su parte, afirma que el 97 % de los POT formulados en el país no incluyeron estrategias y programas para desarrollar el componente rural (DNP, 2016).

En este contexto, se hace necesario fortalecer la información y el conocimiento necesario de las condiciones productivas y de vida en el territorio rural de los municipios colombianos que contribuya a mejorar el tratamiento del ordenamiento rural y agropecuario en los POT. A este respecto, en el apéndice A, se presenta una metodología de la UPRA para el diagnóstico de la estructura productiva de los municipios que contribuye a la realización de los estudios necesarios para obtener la información y el conocimiento de las actividades productivas agropecuarias de los municipios, como fundamento para la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial rural y agropecuario. En dicha metodología se recomienda el uso de información secundaria y primaria que permita determinar la aptitud de la tierra para soportar determinados sistemas productivos. Entre la información recomendada se menciona:

Información secundaria

- a) Estudios de suelos: para ello, el municipio puede hacer uso de la cartografía que provee el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) a nivel nacional, o estudios de mayor detalle, realizados por las corporaciones autónomas o gobernaciones, en caso de que existan.
- b) Estudio Nacional del Agua o mapas de análisis hidrológico: el estudio que para el 2014 fue realizado por Ideam u otros estudios realizados por las corporaciones y universidades.
- c) Zonificaciones de aptitud para cultivos comerciales existentes, elaborados por la UPRA.
- d) Estudio sobre vocación actual de uso de las tierras.
- e) Estudios de evaluación de tierras que existan.
- f) Estudios y mapas de amenazas y riesgos naturales y antrópicos que afecten la producción agropecuaria.
- g) Estudios sobre riesgos para la producción agropecuaria que existan.

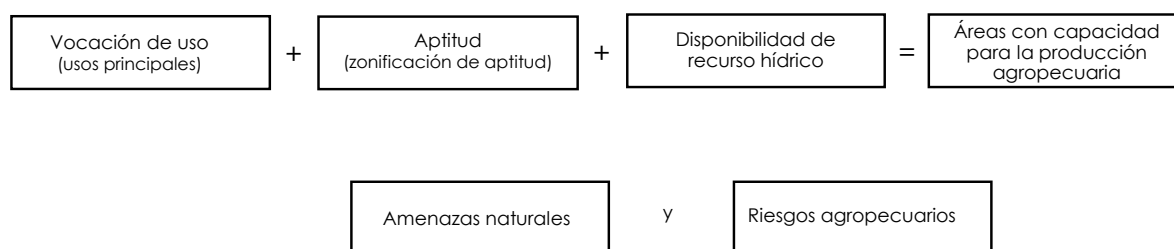
⁸ En el documento no se precisa el número de POT de la muestra.

Información primaria

Actualización de aquellos aspectos que, por su detalle, pueden no estar disponibles en información secundaria, como puntos de nacimiento de agua y áreas de amenazas por fenómenos naturales, por ejemplo; se pueden obtener directamente del terreno, a través de la herramienta GPS.

En la metodología mencionada, se sugiere realizar superposición de las capas de información de vocación, aptitud, áreas de amenaza y riesgos naturales y áreas con adecuada disponibilidad de agua. Para ello, se propone retomar un procesamiento cartográfico similar al definido en el estudio de conflictos de uso del suelo del IGAC y otros (2013) y complementarlo con la nueva información de análisis de aptitud agropecuaria que se ha construido desde la UPRA, así como las limitantes ambientales (áreas amenazas naturales y riesgos agropecuarios), que han sido caracterizadas por la administración municipal en su plan de gestión del riesgo o en estudios de caso. Los estudios sobre riesgos agropecuarios, cuando existan, son también útiles para identificar los sistemas productivos agropecuarios en riesgo, su localización y tipos de riesgos a los que se pueden enfrentar (v. apéndice A).

En el contexto anterior, la capacidad agropecuaria de los territorios resultaría de la siguiente relación:



Entonces se propone realizar un cruce entre esta caracterización y las unidades territoriales rurales (UTR), a partir de la cual es posible determinar las potencialidades agropecuarias para cada unidad territorial rural.

La información sobre capacidades agropecuarias de los territorios debe ser contrastada con la información de afectación legal del uso del suelo rural (v. numeral 7.2.2.) de demanda, precios, consumo y otros factores del mercado y del contexto socioeconómico que determinan la viabilidad de un determinado uso o sistema productivo agropecuario (v. apéndice A).

5.2 Orientaciones para el diagnóstico de la eficiencia agropecuaria territorial

Contribuir a la eficiencia agropecuaria de las UTR es una de las acciones estratégicas del ordenamiento territorial agropecuario municipal. Dicha eficiencia se define a partir de un

hecho agropecuario central: los sistemas productivos agropecuarios. En este aspecto, el componente rural de los POT municipales complementará a los planes sectoriales de desarrollo agropecuario indicando áreas críticas, prioritarias o estratégicas para promover sistemas productivos agropecuarios (SPA) eficientes.

Para realizar esta complementación es necesario que la administración municipal tenga a su disposición información clave que permita caracterizar y zonificar los SPA del municipio, a partir de los cuales sea posible evaluar la eficiencia de los mismos y los factores que inciden sobre dicha eficiencia, como base para formular objetivos y estrategias territoriales de desarrollo agropecuario.

En este sentido, el estudio de la eficiencia agropecuaria territorial implica la realización, al menos, de las siguientes actividades:

- a) Conceptualización, clasificación y caracterización de los SPA presentes en el municipio.
- b) Espacialización y territorialización de los SPA presentes en el municipio.
- c) Evaluación de la eficiencia de los tipos de SPA territorializados.
- d) Determinación de los factores que explican el grado de eficiencia de los SPA evaluados.

En cuanto a la conceptualización, el **sistema productivo agropecuario** puede entenderse como un conjunto, agrupación o conglomerado de unidades productivas de carácter agrícola, pecuaria, forestal, acuícola o pesquera (incluyendo sus combinaciones) que comparten características estructurales o funcionales en un territorio y bajo un contexto socioeconómico determinados. Los SPA reflejan los usos agropecuarios del suelo rural y las formas de apropiación y funcionalización de la tierra; por ello, cada uso agropecuario se expresará en un determinado sistema de producción (IGAC, 1997, p. 88).

La clasificación de los SPA, por su parte, se realiza a partir del análisis de las características de los componentes biofísicos y socioeconómicos involucrados en el proceso productivo que se enuncian a continuación.

Componentes biofísicos:

- a) Clima.
- b) Disponibilidad de agua (volumen, fuente, usos).
- c) Relieve (topografía, pendiente).
- d) Suelo (productividad efectiva, drenaje, fertilidad, riesgos de degradación).

Componentes socioeconómicos:

- a) Estructura de tenencia de la tierra.
- b) Capacidad productiva del sistema.
 - Tamaño de la unidad productiva.

- Volumen de producción: pequeña, mediana o gran escala.
 - Rendimiento (t/ha, kg/ha).
 - Rentabilidad.
 - Fuerza de trabajo.
 - Riesgos de pérdida por fenómenos naturales.
- c) Tecnología de producción (tradicional, moderna, avanzada).
- d) Procesamiento de producción.
- Ninguno, presentación tradicional.
 - Selección, presentación adecuada.
 - Transformación intermedia, Tratamiento de conservación.
 - Transformación completa y presentación final al consumidor.
- e) Articulación con el mercado.
- Autoconsumo.
 - Venta en el sitio de producción.
 - Centro de acopio, centro poblado rural veredal, corregimental.
 - Plaza de mercado municipal.
 - Mercado departamental.
 - Mercado nacional.
 - Mercado internacional.
- f) Destino del producto: consumo directo, materia prima.
- g) Intermediación: Sin intermediario, con intermediario.
- h) Administración: familiar, microempresarial, empresarial.
- i) Impacto: ambiental, social (generación de empleo), económico, cultural.
- j) Acceso a bienes y servicios públicos rurales.
- Condiciones de acceso a mercados.
 - Asistencia técnica.
 - Crédito.
 - Seguro agropecuario.
 - Adecuación de tierras.
 - Servicios públicos domiciliarios.
 - Educación.
 - Salud.
 - Saneamiento.

Para obtener esta información, la UPRA recomienda obtener las siguientes fuentes secundarias y primarias:

Fuentes secundarias

- Censo Nacional Agropecuario adelantado por el DANE, el cual recopila información a nivel de unidad de producción agropecuaria. Constituye la principal fuente de información actualizada, en términos de producción agropecuaria, para el municipio.
- Información sobre actividades y producción proveniente de las evaluaciones agropecuarias que se hallan en las epsagro, Umata u oficinas afines.
- La Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), adelantada por el DANE, proporciona información del sector agropecuario.
- Información sobre destino y tipo de mercados agropecuarios, la cual se puede encontrar en las oficinas de desarrollo económico o también la puede proporcionar las ENA.
- Información catastral municipal o catastro multipropósito donde exista, información que se puede gestionar con la Secretaría de Planeación municipal o con el IGAC.
- Plan de asistencia técnica adelantado por las Umata o las epsagro; brinda información sobre la tecnología aplicada por sistema productivo.
- Información dispuesta en diferentes sistemas de información, como los SIG municipales y los sistemas de información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otros. Por ejemplo, en Agronet se encuentran los resultados de la georreferenciación y análisis de rendimiento de cultivos en 215 municipios seleccionados de todo el país. Esta información se halla publicada en la página web <<http://www.agronet.gov.co>> v. apéndice A).

Fuentes primaria

- Ficha de caracterización veredal o corregimental, la cual se propone como instrumento de recolección de información en campo, con el fin de aproximarse a la situación de la estructura territorial agropecuaria.
- Igualmente, se propone la elaboración de mapas sociales con la comunidad, con el fin de localizar las áreas donde predominan los productos priorizados, como complemento a la información recogida en la ficha (v. apéndice A).

A partir del análisis de las características anteriores es posible clasificar los sistemas productivos agropecuarios presentes en cada unidad territorial rural (UTR). Para tal clasificación, el municipio puede utilizar las categorías propuestas en el cuadro 2.

Una vez definida la clasificación de los sistemas productivos agropecuarios, se deberá determinar el sistema de producción agropecuaria predominante en cada UTR, utilizando técnicas de análisis estadístico multivariado tales como el análisis

Cuadro 2. Categorías de sistemas productivos agropecuarios a escala municipal

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
1. Sistemas agrícolas	
Agricultura mecanizada de cultivos transitorios de riego	La agricultura mecanizada de cultivos transitorios se lleva a cabo principalmente en suelos de buena fertilidad natural. Se desarrolla en grandes monocultivos altamente tecnificados, por lo cual exige inversiones de capital en obras de infraestructura productiva y adquisición de equipos, adecuación de tierras, compra de semillas, plaguicidas, etc.
Agricultura mecanizada de cultivos transitorios de secano	
Agricultura mecanizada de cultivos perennes	Ciclos de producción de varios años. Altos requerimientos de mano de obra. Tamaño variado de plantaciones: banano, palma africana, caña de azúcar, etc.
Agricultura familiar	También denominada agricultura campesina, economía campesina, producción campesina, unidades agrícolas familiares, pequeños productores agrícolas, productores minifundistas o producción campesina parcelaria, se caracteriza por basarse en fuerza de trabajo familiar, en pequeñas unidades productivas en las que se mezclan actividades agrícolas, ganaderas, forestales y acuícolas, generalmente orientadas al autoconsumo, con algunos excedentes comercializables en algunos casos. Estas actividades se realizan en un contexto de carencia o acceso limitado a la tierra, al capital, a los mercados y a bienes y servicios públicos. Para una mayor información, v. «Criterios generales para la agricultura familiar», disponible en la web (documento de la UPRA).
Agricultura itinerante o migratoria	Ciclo de producción que incluye la rotación de las parcelas cultivadas, lo que permite un tiempo de descanso. Aunque es considerada un sistema agroforestal, se incluye dentro de las actividades agrícolas, puesto que el componente silvícola (bosque y madera) no representa una fuente de ingresos permanente, sino ocasional.
2. Sistemas ganaderos	
Ganadería extractiva (superextensiva)	Se desarrolla en suelos de muy mala calidad, escasa infraestructura vial, generalmente en tierras baldías sin formalizar, carentes de bienes y servicios públicos rurales y una baja capacidad productiva (entre 2 y 10 hectáreas por animal).
Ganadería extensiva tradicional: de cría, cría y levante, doble propósito, ciclo completo	Se desarrolla en suelos de diferentes características, con mejor infraestructura vial, aunque hay zonas con vías en pésimo estado. Predomina la informalidad en la tenencia de la tierra, una débil presencia institucional y baja productividad.
Ganadería extensiva mejorada: de cría, doble propósito,	Se desarrolla en suelos de mejor calidad, buena infraestructura vial y presencia institucional. Propiedad legalizada. Especies mejoradas de pastos, productores con mentalidad empresarial,

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
ciclo completo, ceba	mejoramiento genético y nutrición. Capacidad de carga: 1,2 animales por hectárea.
Ganadería intensiva suplementada: de lechería especializada, doble propósito, ceba	Se desarrolla en tierras cercanas a las principales ciudades, con alta disponibilidad de maquinaria, equipos, insumos y adecuación de tierras para riego de pastos. Capacidad de carga: de 3 a 3,5 animales por hectárea.
Ganadería en confinamiento	Los animales están estabulados y se alimentan con subproductos de cosechas y alimentos balanceados. Subcategorías: lechería y ceba de animales jóvenes.
3. Sistemas silviculturales	
Sistema extractivo industrial: de bosques nativos o bosques plantados	Realizado por compañías especializadas, sobre áreas extensas y bajo régimen de concesiones. Involucra maquinaria pesada y construcción de vías, canales, cables aéreos para movilización de la madera a los puntos de embarque o transformación.
Sistema extractivo artesanal	Realizado por pequeños grupos de madereros o individuos aislados. Las formas de producción son diversas: pago de jornal diario, destajo o aparcería. El aprovechamiento se realiza sobre áreas baldías sin infraestructura vial adecuada (trochas, caminos de herradura). Se utilizan motosierras, hachas, cuñas, machetes, pintura y lazos. El transporte se realiza por tracción animal, fuerza humano o flotación.
Sistema forestal comercial	Plantación o cultivo de especies arbóreas de cualquier tamaño, originada por la intervención directa del hombre con fines comerciales o industriales y que está en condiciones de producir madera, productos forestales no maderables y subproductos.
Sistema agroforestal	Combinación en tiempo y espacio de plantaciones forestales con fines comerciales, de árboles plantados con la intervención directa del hombre, con cultivos agrícolas o actividades pecuarias.
Plantaciones forestales protectoras-productoras	Se realizan en zonas con cobertura de bosques naturales o artificiales declarados protector-productor, las cuales deben ser conservadas permanentemente con dicha cobertura, razón por la cual la producción forestal está condicionada al mantenimiento del efecto protector (Decreto 2811 de 1974).
4. Sistemas de pesca continental (fluvial, lacustre) y marítima (costera, de bajura o de altura)	
Pesca comercial artesanal continental	Se realiza en las grandes cuencas del país, incluyendo los planos de inundación, así como en lagunas, lagos y embalses. Se utilizan embarcaciones de madera denominadas canoas o cayucos. Como sistemas de propulsión se utilizan motores fuera de borda o un sistema rudimentario de velas. Las artes de pesca son atarraya, nasas o trampas, anzuelos, flecha y arcos y arpón, entre otros. Esta actividad la ejercen grupos poblacionales dispersos y de bajo nivel socioeconómico, de forma individual u organizada, con alto

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
	esfuerzo físico y baja eficiencia. Las especies de mayor interés comercial son el bocachico, valentón, bagre, cachama, nicuro, capaz y doncella.
Pesca comercial artesanal continental ornamental	Se les llama peces ornamentales a los organismos vivos acuáticos que permanecen en acuarios con un propósito decorativo. La extracción de estos peces se realiza en zonas de la Orinoquia y la Amazonia. Entre el 70 y el 80 % de peces de acuarios exportados provienen de los ríos Orinoco, Meta, Guaviare, Vichada e Inírida, entre otros, y son cazados generalmente por los indígenas nativos. El país carece de una regulación clara y soportada en estudios científicos (Legiscomex.com, 2013).
Pesca comercial artesanal marítima de bajura	Se realiza en la franja costera (bajura). Es un sistema de bajo desarrollo tecnológico, bajos ingresos y débil acceso a créditos. Predominan los cascos de fibra de vidrio y de madera y menos del 20 % corresponden a cascos de aluminio. Más del 80 % de las embarcaciones cuenta con mecanismos de propulsión (motores fuera de borda o internos) y el resto utiliza remo o vela. La autonomía de pesca de este sistema no es superior a un día.
Pesca comercial marítima industrial	Uso intensivo de embarcaciones de gran autonomía, equipadas con sistemas modernos de detección de bancos de peces y con cuartos fríos que permiten mantener la operación por varios días. Se desarrolla tanto la pesca de bajura como de altura, enfocadas especialmente en camarón, el atún y la pesca blanca.
5. Sistemas acuícolas continentales o marítimos	
Sistemas acuícolas marítimos o continentales de repoblación	Siembra de especies hidrobiológicas en ambientes acuáticos naturales o artificiales sin ningún manejo posterior (Ley 13 de 1990).
Sistemas acuícolas marítimos o continentales extensivos	Siembra de especies hidrobiológicas en ambientes acuáticos naturales o artificiales con algún tipo de acondicionamiento para su mantenimiento (Ley 13 de 1990).
Sistemas acuícolas marítimos o continentales semintensivos	Siembra en la que se proporciona alimentación suplementaria, además del alimento natural, con mayor nivel de manejo y acondicionamiento del medioambiente; son los más comunes (Ley 13 de 1990). Se trata de pequeños productores que utilizan fertilizantes orgánicos o inorgánicos y el suministro de alimentos concentrados comerciales, así como el uso de productos de la finca para la alimentación de los peces (FAO, 2005).
Sistemas acuícolas marítimos o continentales intensivos	Siembra en la que se proporciona alimentación suplementaria y se utiliza tecnología avanzada que permite altas densidades de las especies en cultivo (Ley 13 de 1990). Es practicada por los productores industriales, en estanques en tierra o en balsas jaulas, con el empleo único de alimento concentrado. En los últimos años se han implementado sistemas de recambios de agua, aireación artificial y, en el caso de algunos cultivos de trucha, la utilización de oxígeno líquido para incrementar los rendimientos. Para los sistemas de cultivo de peces en las balsas jaulas, se ha

CATEGORÍA	DESCRIPCIÓN
	desarrollado una tecnología propia que, en el caso del cultivo de tilapia roja, constituye una gran industria. En el caso de la tilapia plateada, su cultivo se realiza en embalses artificiales. Los cultivos de trucha se realizan generalmente utilizando pequeñas áreas y altos recambios de agua, con altas capacidades de carga por volumen, dependiente de la cantidad de agua que entre al sistema. También existen cultivos de trucha en jaulas flotantes en lagos y lagunas naturales (FAO, 2005). En la acuicultura marítima intensiva se destaca la maricultura.

Fuente de datos: IGAC (1997a), IGAC (1997b), FAO (2005) y Legiscomex.com (2013).

factorial, análisis de conglomerados, análisis de componentes principales o análisis discriminante o mediante técnicas cualitativa: grupos de discusión, método Delphi, etc.

Los procedimientos anteriores deben partir de una clara diferenciación de las variables determinantes de la naturaleza de un sistema productivo, tales como el tamaño de la unidad productiva, la capacidad productiva, la articulación con el mercado, etc., de otras variables con menor incidencia que pueden ser caracterizadoras del sistema; se trata de evitar distorsiones en los procedimientos estadísticos por la colinealidad existente entre las variables que reduce el poder descriptor o clasificador de los modelos estadísticos.

En el caso de la agricultura familiar, campesina o comunitaria, la identificación de este tipo de sistema productivo se hará considerando los siguientes criterios (UPRA, 2016a):

- **Tipo de actividad:** la principal actividad económica proviene de sistemas de producción agropecuarios desarrollados en forma directa por la familia. Directa toma de decisiones sobre el sistema socioeconómico y productivo. Modo de producción autónomo.
- **Mano de obra:** uso predominante de la mano de obra familiar en los sistemas de producción agropecuarios (sistema finca), en al menos un 50 % de dedicación del total de actividades; se puede complementar con mano de obra remunerada, mas no de forma permanente.
- **Multiactividad en generación de ingresos:** diversidad en las fuentes de ingresos familiares, en actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias (alternativas de ingreso complementarias).
- **Residencia:** vivir dentro de un perímetro funcional a la finca o medio de generación de ingresos, en la cual desarrolla la actividad agropecuaria.

Definidos los sistemas de producción agropecuaria existentes en cada UTR y sus atributos determinantes y caracterizadores, así como el sistema predominante, se procede a espacializarlos. Un mapa central es el de zonificación de UTR de acuerdo con el SPA predominante, el que podría ser la base para establecer **zonas de sistemas productivos**

agropecuarios territoriales⁹ que agrupen UTR con condiciones similares en las características del sistema productivo predominante. Estas zonas, al igual que las UTR individualmente consideradas y las zonas de interés agropecuario¹⁰ (ZIA), pueden ser base espacial para establecer unidades de planificación rural (UPR) de carácter agropecuario, a partir de las cuales se formulen programas o proyectos de desarrollo agropecuario. A este respecto, la UPRA elaboró unos lineamientos para la formulación de UPR que orientan este proceso. El documento se encuentra disponible en la web de esta entidad.

De acuerdo con lo planteado por la UPRA en el apéndice A, se pueden realizar mapas que permitan identificar áreas con mejores ventajas competitivas para el desarrollo de la producción agropecuaria, la identificación de zonas o lugares especializados en los diferentes procesos de la cadena productiva y la definición de conglomerados productivos en el municipio o a nivel regional. Esto contribuirá a focalizar proyectos que favorezcan una mayor eficiencia productiva.

Otros mapas que, de acuerdo con lo planteado por la UPRA (v. apéndice A), es recomendable realizar con la información de los sistemas productivos agropecuarios recopilada son los siguientes:

- Mapa de áreas de producción agropecuaria en los que se identifiquen los tipos de cultivos o actividad priorizadas por UTR y se asocien a estas áreas gráficos de rendimiento y producción.
- Mapa de relación de las UTR con áreas o lugares donde los habitantes rurales adquieren las semillas, los insumos agropecuarios y la maquinaria, especificando la especialidad del lugar de acuerdo con el servicio que presta. Este mapa puede resultar supramunicipal cuando los lugares de provisión se hallan fuera del municipio.
- Mapa de relación de las UTR con áreas o lugares donde se realizan procesos de poscosecha, transformación, comercialización o disposición de residuos, de la producción agropecuaria, especificando la especialización del lugar, de acuerdo con el proceso que desarrolla predominantemente. Igualmente, es preciso señalar rutas establecidas para movilizar los productos hacia las áreas especializadas o para la recolección de residuos.
- Mapa de ubicación de los conglomerados productivos conformados, señalando las áreas o lugares especializados en cada proceso, en el territorio municipal o en la región y señalando las rutas más frecuentes por donde se realiza el traslado de productos.
- Mapa actualizado con infraestructura vial y para el sector agropecuario, por vereda.
- Mapa donde se identifiquen y clasifiquen las UTR según la diversidad de productos agropecuarios.

⁹ Los sistemas productivos agropecuarios territoriales se entienden, en este documento, en términos de un conjunto de unidades de producción agropecuaria cuya localización espacial les lleva a compartir una misma cadena productiva y unas condiciones de aptitud del suelo y de oferta territorial de bienes y servicios comunes.

¹⁰ Son las zonas establecidas por la legislación agraria para fines de desarrollo agropecuario, tales como las zonas de reserva campesina (ZRC), las zonas de interés de desarrollo rural económico y social (zidres) y otras que se detallan en el numeral 7.2.1 y en el apéndice 5.

- Mapa por producto priorizado, incluyendo los eslabones de la cadena productiva existentes en el municipio (apéndice A).

Una vez realizada la conceptualización, clasificación, caracterización y espacialización-territorialización de los SPA presentes en el municipio, se procederá a evaluar la eficiencia de los sistemas productivos predominantes en las UTR. Para ello, un punto de partida es la comprensión del concepto de eficiencia aplicado a sistemas productivos agropecuarios. En este sentido, se parte de definir un SPA eficiente como aquel que presenta una condición óptima de sostenibilidad integral, resultante del equilibrio entre la sostenibilidad económica, ecológica, social y cultural, considerando los siguientes indicadores (cuadro 3):

Cuadro 3. Dimensiones e indicadores de eficiencia de sistemas productivos agropecuarios

Dimensiones	Indicadores
Sostenibilidad económica	Rentabilidad / productividad / competitividad / resiliencia frente a cambios o incertidumbres económicas y de mercado.
Sostenibilidad ecológica	Conflicto entre la intensidad de uso del suelo y su aptitud natural / mantenimiento de diversidad biológica / resiliencia frente a cambios en las funciones ecosistémica de soporte y a los riesgos por amenazas naturales y sanitarias.
Sostenibilidad social	Condiciones de tenencia de la tierra / generación de empleo digno / contribución a la seguridad o soberanía alimentaria / cumplimiento de la función social de la propiedad.
Sostenibilidad cultural	Conservación de valores o patrimonio cultural.

En la consideración del equilibrio las dimensiones de la sostenibilidad integral y de los indicadores de las mismas para la determinación de la eficiencia de los SPA, se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) La naturaleza, pertinencia e importancia de los indicadores de sostenibilidad enunciados no son iguales en todos los sistemas productivos. En este sentido, la competitividad como indicador de sostenibilidad económica es idónea para un sistema orientado a mercados internacionales, nacionales o regionales, en tanto que no lo es tanto para un sistema orientado a mercados microlocales o locales en los cuales es más importante la rentabilidad como indicador de sostenibilidad económica.
- b) El peso de los indicadores de eficiencia no es igual. Existen indicadores que por sí solos permiten considerar ineficiente un SPA, independientemente de los demás indicadores; tal es el caso de los sistemas en conflicto por sobreutilización o subutilización del suelo o por sobreutilización de los bienes y servicios ecosistémicos que le sirven de soporte. Asimismo, son ineficientes los SPA desarrollados en condiciones de

informalidad de la propiedad de la tierra o con capacidades productivas que impiden al productor y su familia vivir dignamente de la actividad agropecuaria.

- c) La determinación de la eficiencia a partir de indicadores de sostenibilidad económica, ecológica, social y cultural no necesariamente debe realizarse con sofisticados métodos cuantitativos, en ocasiones con un alto grado de precisión matemática, pero incapaces de describir la realidad fáctica, conocida suficientemente por los productores, comunidades y expertos. En tal sentido, pueden utilizarse métodos cualitativos con el Delphi, grupos de discusión, entrevistas con funcionarios de las Umatas o a empresas especializadas de asistencia técnica.

Con base en los resultados de la evaluación de la eficiencia de los SPA predominantes en las UTR, se procederá finalmente a identificar los factores que determinan los valores de ineficiencia, aspecto que podrá hacerse con los mismos métodos cualitativos utilizados para determinar la eficiencia, descritos en el literal c anterior.

Con la información espacializada de las potencialidades productivas y de la eficiencia de los SPA predominante en las UTR del municipio, se podrán determinar en el POT políticas de largo plazo de desarrollo territorial agropecuario referidas a áreas estratégicas y prioritarias y establecer unidades de planificación rural con proyectos o programas específicos que permitan la implementación de las políticas y estrategias concertadas por los actores.

6. LINEAMIENTOS PARA IMPLEMENTACIÓN DE MODELO TERRITORIAL AGROPECUARIO

En el presente capítulo se dan orientaciones para la formulación e implementación de modelo territorial agropecuario en los municipios, a través de los POT municipales. Dicho modelo, tal como se planteó en el numeral 2.3, expresa la imagen objetivo de las condiciones de la estructura territorial agropecuaria a la que se apuesta en el largo plazo.

La formulación e implementación del modelo territorial agropecuario no constituye un proceso independiente de la formulación del modelo de ocupación del territorio municipal que se realiza en los POT municipales, como parte del contenido estructural del componente general, sino que hace parte de dicho modelo, siendo la base del mismo en aquellos municipios donde la actividad agropecuaria es la predominante en la vida rural.

Como componente del modelo de ocupación del territorio municipal, el modelo territorial agropecuario constituye una representación simplificado de la **estructura territorial agropecuaria**, integrada por elementos estructuradores y fácilmente espacializables de la actividad agropecuaria, aspecto que se desarrolla a continuación.

6.1 CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL AGROPECUARIA

El concepto de estructura territorial agropecuaria lleva implícito un enfoque territorial, complementario al tradicional enfoque sectorial. En efecto, la perspectiva sectorial centra su atención en la articulación de los elementos estructurales del sistema productivo, expresados en empresas productivas, cadenas productivas o conglomerados productivos para los que la tierra es solo un factor productivo.

La perspectiva territorial complementa esta visión con la dimensión territorial expresada en la articulación de los sistemas productivos agropecuarios, en las distintas UTR existentes en los municipios, considerando sus condiciones ecológicas, socioeconómicas, histórico-culturales e institucionales como fuerzas motoras, más allá de su consideración como factores de producción. Mientras que el enfoque sectorial ve al territorio como un factor productivo, el enfoque territorial lo ve como un sujeto o actor clave, determinante de las condiciones de producción, de su desarrollo y de su eficiencia.

Bajo el enfoque territorial, los sistemas productivos no se analizan de manera aislada de la tierra o territorio en los cuales se realiza el proceso productivo; se incluye el lugar donde se ubica la producción y el territorio que abarcan los demás componentes de la cadena productiva: distribución y comercialización, lo que permite hablar de **sistemas productivos agropecuarios territoriales**.

La perspectiva territorial agropecuaria alude también a una gestión que se realiza abajo-arriba, en la que se sintetizan las visiones, expectativas y aspiraciones de las comunidades con las de los actores empresariales, políticos y técnicos. Esta visión propicia la aplicación de las ideas fuerza planteadas en el numeral 2.1.2, en especial las referidas a una planificación y gestión integral, coordinada, armoniosa, diferenciada, democrática e incluyente del ordenamiento territorial agropecuario.

En el contexto anterior, la estructura territorial agropecuaria tiene como elementos básicos los siguientes:

- Las UTR, las zonas de sistemas productivos agropecuarios territoriales y las zonas de interés agropecuario (ZIA) establecidas.
- La estructura de tenencia de la tierra.
- La infraestructura vial.
- Los bienes y servicios públicos.
- Las condiciones ambientales de la producción y los paisajes agropecuarios.
- Las áreas de riesgo agropecuario.

6.2 CONTENIDO DEL MODELO TERRITORIAL AGROPECUARIO

El modelo territorial agropecuario es el resultado del proceso de prospectiva territorial que realiza el municipio, en el marco de la definición de los objetivos y estrategias territoriales de desarrollo y del modelo de ocupación del territorio (MOT) de largo plazo. Se trata de un proceso de consenso entre los actores territoriales sobre el desarrollo y ordenamiento territorial deseable o escenario apuesta, que se define previo conocimiento del escenario tendencial y deseado.

El modelo territorial agropecuario que aquí se plantea busca fortalecer el componente rural del POT municipal, mediante la incorporación de elementos territoriales clave para propiciar sistemas productivos agropecuarios eficientes. Dichos elementos se refieren a la localización, dimensiones, relaciones espaciales y condiciones de mejoramiento de los elementos de la estructura territorial agropecuaria señalados en el numeral anterior y expresados en los siguientes contenidos:

- La conectividad territorial agropecuaria a la que se apuesta.
- La estructura de la tenencia de la tierra a la que se aspira.
- La eficiencia agropecuaria territorial que se pretende alcanzar.
- Las condiciones ambientales de soporte a la producción agropecuaria que se espera y paisajes culturales agropecuarios que se deben proteger
- La localización de zonas agropecuarias en riesgo alto por fenómenos naturales o insalubridad.

A continuación, se dan algunos lineamientos y criterios conceptuales y técnicos para la incorporación de estos elementos en la formulación de objetivos y estrategias territoriales de

desarrollo y en el modelo de ocupación territorial correspondientes al componente general de los POT.

6.2.1 Conectividad territorial agropecuaria

La conectividad territorial agropecuaria es indicada por la integración espacial funcional de varios elementos territoriales estructurantes, tales como las zonas de producción agropecuaria, la red de centros poblados rurales y urbanos, la red vial, los sistemas de transporte y la localización de infraestructuras productivas, de transformación y comercialización: centros de acopio y almacenamiento, plantas de beneficio animal, plantas agroindustriales, plazas y centrales de abastecimiento y red de frío, entre otros, vistas tanto en la escala local como regional, nacional e internacional, dependiendo del alcance espacial del sistema productivo dominante en cada UTR, zona de sistema productivo agropecuario territorial y zona de interés agropecuario.

El estado de dicha conectividad constituye un factor determinante para la eficiencia de todos los sistemas productivos agropecuarios existentes en el municipio, así como para la cohesión social y territorial, la conformación de conglomerados productivos y la eficiencia de las cadenas productivas; por esta razón, es un factor estratégico para las políticas de desarrollo agropecuario y de mejoramiento de la eficiencia agropecuaria de los territorios. El diagnóstico territorial rural debe informar sobre la existencia de espacios rurales diferenciados, considerando las dinámicas económicas y las conexiones territoriales y urbano-rurales, de las cuales pueden darse al menos cuatro tipos de zonas rurales:

- Zonas rurales de alta dinámica y alta conexión, correspondientes a zonas metropolitanizadas, agroindustriales y de producción agropecuaria de gran escala.
- Zonas rurales de baja dinámica y buena conexión, correspondientes a algunas zonas de ganadería extensiva y monocultivos agrícolas.
- Zonas rurales de baja dinámica y baja conexión, correspondientes a zonas de población dispersa, socialmente marginadas y con baja o nula presencia institucional.
- Zonas rurales de altas dinámicas y muy baja conexión, correspondientes a enclaves productivos y de zonas de expansión de la frontera agrícola.

El modelo de ocupación del territorio deberá establecer la conectividad territorial agropecuaria a la que se apuesta en el largo plazo, señalando las políticas y acciones que deberán incluirse en la estrategia de ocupación y uso del territorio, de mediano y corto plazo, que permitan avanzar hacia el escenario apuesta, con especial énfasis en la estructura de la red vial (terciaria, secundaria, primaria) y los sistemas de transporte (locales, zonales, regional, nacional) como elementos integradores de las zonas de producción con las poblaciones rurales y urbanas y con los mercados en distintas escalas.

6.2.2 Estructura de la tenencia de la tierra

La estructura de la tenencia de la tierra actual es el resultado de un proceso histórico de apropiación social del espacio geográfico, realizado bajo una estructura social y de poder asimétrica, en la que las contradicciones sociales se han resuelto de manera violenta y sin mayor control del Estado. Tal situación llevó en los años 60 y 70 a una situación de luchas campesinas, indígenas y de comunidades afrocolombianas por el territorio, la cual se tornó más compleja con la aparición de diversos actores armados (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes) que convirtieron gran parte del campo colombiano en escenario de cruentas luchas por el control territorial.

Es importante que el estudio de la estructura de tenencia de la tierra de los municipios parta del conocimiento del proceso histórico de ocupación del territorio, útil para conocer el pasado, comprender el presente y prospectar escenarios futuros de ocupación y uso del territorio.

El conocimiento de las condiciones de la estructura de la tenencia de la tierra en el municipio es importante para formular objetivos y estrategias territoriales de desarrollo rural y agropecuario y de eficiencia agropecuaria territorial. Puede conocerse y evaluarse a partir del estudio de dos hechos que expresan la condición de dicha estructura, tales como los siguientes:

- La condición jurídica de la tenencia de la tierra.
- Las condiciones de distribución y acceso a la tierra.

A continuación, se definen brevemente estos dos fenómenos.

A. Condición jurídica de la tenencia de la tierra

La condición jurídica de la tenencia expresa distintas formas de apropiación social de la tierra, tales como la propiedad o dominio¹¹, la posesión¹², la ocupación¹³ o la mera tenencia¹⁴, de conformidad con las reglas del ordenamiento jurídico. En Colombia, la propiedad sobre la tierra se formaliza a través del título legítimo inscrito ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), mediante el cual se transfiere el derecho pleno de dominio con eficacia legal. En el territorio rural son frecuentes las situaciones que expresan una condición de inseguridad

¹¹ «Derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno» (Código Civil colombiano, artículo 669).

¹² «Tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él» (Código Civil colombiano, artículo 762).

¹³ «Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional» (Código Civil colombiano, artículo 685).

¹⁴ «Mera tenencia es la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece» (Código Civil colombiano, artículo 775).

jurídica de la tenencia de la tierra, debido a situaciones de informalidad en la propiedad, tales como las siguientes:

- Títulos sin registrar.
- Falsas tradiciones inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble.
- Sucesiones ilíquidas.
- Mejoras por edificaciones en predio ajeno sin registro.
- Posesiones sobre predios de propiedad privada.
- No coincidencia de linderos y área de títulos entre bases catastrales y registrales.
- Descripción de linderos que aparecen en el título, no identificables en terreno, lo que dificulta la identificación de las colindancias.
- Falta de claridad en la naturaleza jurídica e identificación física de los predios.
- Ocupación indebida de baldíos.
- Desaparición de antecedentes registrales sobre los predios.
- Incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad (González, 2018).

La ocurrencia de estos hechos es muy frecuente en las UTR de los municipios colombianos, especialmente en zonas de producción agropecuaria, de sustracción de Ley 2 de 1959 y otras áreas protegidas como las reservas forestales, las zonas amortiguadoras de los parques nacionales, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos y los páramos, entre otros. Tal situación afecta significativamente la eficiencia de los sistemas productivos territoriales (González, 2018).

La condición de informalidad de la propiedad de la tierra es significativa en Colombia, a juzgar por los datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la UPRA, los cuales informan, por un lado, que solo el 21,4 % de los hogares rurales son propietarios de las tierras que ocupan, el 78,6 % restantes son poseedores/ocupantes o tenedores (DNP, 2014) y, por otro lado, la UPRA estima un índice de informalidad para predios rurales del 54,3 % (Massiris, 2015, p. 16); tal situación indica una condición inadecuada para desarrollar sistemas productivos sostenibles.

B. Condiciones de distribución y acceso a la tierra

Por distribución y acceso a la tierra se entiende la «forma en que se encuentran repartidas, divididas o asignadas las tierras rurales, sobre las que se configuran el derecho de propiedad y otros tipos de tenencia, así como el uso y tamaños de los predios, considerando las diferentes formas de acceso a estas e impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios» (Res. 128 de 2017).

El acceso a la tierra expresa la capacidad que ostenta un sujeto de derecho, individual o colectivamente, para utilizar la tierra de acuerdo con las posibilidades que le brinda la forma de tenencia de la misma, lo cual determina también, en gran medida, las posibilidades de transferencia o transacciones en el mercado inmobiliario (mercado de tierras) o de acuerdos de intercambio de bienes sobre las tierras apropiadas (González, 2018).

Entre los instrumentos normativos más comunes de acceso a la tierra, vigentes en Colombia, se mencionan:

- La compraventa¹⁵
- El arrendamiento¹⁶
- El comodato o préstamo de uso¹⁷
- La aparcería¹⁸
- La anticresis¹⁹
- La adjudicación²⁰

El acceso a la tierra se relaciona estrechamente con las condiciones de su distribución social, la cual ha sido tradicionalmente desigual, tanto en lo referente a la propiedad como a la cantidad de tierra apropiada, situación que impide el cumplimiento de la función social de la propiedad que establece la Constitución Política de Colombia en su artículo 58 (González, 2018).

La desigualdad en la distribución social de la tierra ha estado históricamente ligada a fenómenos tales como el fraccionamiento antieconómico de la tierra, la concentración improductiva y excesiva, la acumulación irregular de baldíos, el acaparamiento de tierras y el desplazamiento forzado o despojo de tierras, entre otros.

El **fraccionamiento antieconómico de la tierra** consiste en la subdivisión formal o informal de predios rurales por debajo del área mínima establecida por la legislación agraria para cada territorio que permite el sostenimiento, capitalización y generación de ingresos de una familia campesina y la producción de riqueza para el territorio y el país. Entre sus causas se encuentran los procesos sucesorales, liquidatarios y divisorios; las presiones de otros usos distintos al agropecuario y los cambios en el uso del suelo (Massiris, 2015, p. 177).

El concepto de fraccionamiento antieconómico lleva implícito un principio geográfico del uso sostenible de la tierra, el cual establece que para cada sistema productivo agropecuario, bajo unas determinadas condiciones agroecológicas y técnicas, existirá un umbral de extensión de tierra requerida para generar un ingreso familiar digno.

¹⁵ La compraventa consiste en la transferencia de los derechos de dominio o propiedad de un vendedor a un comprador.

¹⁶ El arrendamiento es una cesión del usufructo de la tierra de un propietario a un arrendatario bajo unas condiciones determinadas en un contrato de arrendamiento.

¹⁷ El comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso (Código Civil, art. 2200).

¹⁸ La aparcería es un contrato mediante el cual una parte, que se denomina propietario, acuerda con otra, que se llama aparcero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de este con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación (Ley 6 de 1975, art. 1).

¹⁹ La anticresis es un contrato por el que se entrega al acreedor una finca raíz para que se pague con sus frutos (Código Civil, art. 2458).

²⁰ La adjudicación es una transferencia de dominio que el estado hace de bienes baldíos a campesinos o trabajadores agrarios sin tierra o con tierra insuficiente, de acuerdo con las regulaciones legales sobre la materia.

El principio geográfico mencionado fue instrumentalizado en la gestión del desarrollo rural de Colombia, a través de la unidad agrícola familiar (UAF) definida legalmente como «la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio» (Ley 160 de 1996, art. 38).

La escasa extensión de la tierra, en conjunto con sistemas productivos tecnológicamente ineficientes o en conflicto con la aptitud de la tierra, impiden una producción agropecuaria eficiente, alteran el modelo de ocupación, incrementan la demanda de bienes naturales comunes y aumentan los impactos ambientales negativos. Estas situaciones son comunes en zonas de microfundios o minifundios y constituyen hechos territoriales reproductores de pobreza.

La **concentración improductiva y excesiva** se produce cuando una persona, natural o jurídica, posee el dominio de grandes extensiones de tierras sin aprovechamiento económico, lo cual no solo limita la oportunidad de los habitantes rurales de acceder a mejores opciones económicas, sino que además perpetúa usos del suelo ineficientes que desaprovechan su potencial.

De acuerdo con el comité intersectorial del sector agropecuario y otras instituciones, el 81,9 % del área de los predios de propiedad privada agropecuaria corresponde al 10 % de los propietarios-poseedores que más área tienen. Los predios rurales privados con destino agropecuario de más de 200 hectáreas son el 1,0 %, representan un área total de 46,5 % y pertenecen al 1 % de los propietarios-poseedores (Comité Interinstitucional, 2017, p. 57).

La **acumulación irregular de bienes baldíos y el acaparamiento** son fenómenos ligados a la apropiación social de la tierra que contribuyen a la desigualdad social de la distribución. La acumulación se produce cuando un tenedor de tierras supera la extensión de una unidad agrícola familiar (UAF), conforme a la extensión definida legalmente para la región en la que se encuentre cada municipio. El acaparamiento es una estrategia económica intencionada de especulación con la tierra para obtener ganancias como resultado de su valorización por cambios en el uso o por inversiones públicas o privadas en el entorno; es impulsado por grandes capitales, tanto nacionales como extranjeros (extranjerización), que adquieren tierras con fines especulativos o productivos, en predios que inicialmente fueron adjudicados como baldíos. Este fenómeno ha sido documentado, para el caso de la altillanura, por la Contraloría General de la República en su informe de actuación especial (ACES) de 2012 (CGR, 2014).

El **desplazamiento forzado o despojo de tierras**, por su parte, ha sido una de las consecuencias de la violencia que ha sacudido al país en los últimos 50 años, la cual ha tenido un impacto fuerte en la estructura territorial agropecuaria y, en general, en la vida del campo colombiano. Frente a esto, el Estado ha asumido procesos de restitución y de gestión del desarrollo productivo de las tierras restituidas que demandan orientaciones de los planes de ordenamiento territorial municipal (González, 2018, pp. 27-28).

Los municipios en proceso de diagnóstico y prospectiva territorial deben acopiar o producir la información de la estructura de tenencia de la tierra considerando los atributos anteriormente definidos, referidos a las UTR que se hayan adoptado como unidades de análisis; además, deben formular, de manera concertada, objetivos y estrategias territoriales para el mejoramiento de dicha estructura, así como UTR, zonas de sistemas productivos agropecuarios territoriales y zonas de interés agropecuario (ZIA) estratégicas y prioritarias donde las instituciones competentes del ordenamiento social de la propiedad rural deben localizar su acciones para una mayor cohesión territorial de la tenencia y, de modo concomitante, mejorar las condiciones del territorio para propiciar sistemas productivos eficientes.

Con el fin de conocer en mayor detalle la información y los procedimientos técnicos para el análisis de la estructura de la tenencia de la tierra, se puede consultar el apéndice B.

6.2.3 Eficiencia agropecuaria territorial

La eficiencia agropecuaria territorial hace referencia al grado de sostenibilidad integral (económica, social, ambiental y cultural) del sistema productivo predominante en las UTR, zonas de sistemas productivos agropecuarios territoriales y zonas de interés agropecuario existentes en el municipio. En el proceso de diagnóstico territorial, como se definió en el numeral 5.2, se deberá realizar la evaluación de la eficiencia agropecuaria territorial a partir de la determinación de la sostenibilidad económica, ecológica, social y cultural del sistema productivo predominante en las distintas unidades territoriales rurales, lo que arrojará distintos grados de eficiencia: muy baja, baja, media, alta, muy alta. Estos grados de eficiencia estarán relacionados con condiciones internas del sistema productivo agropecuario y con condiciones externas relativas al contexto ambiental, socioeconómico y cultural local, subregional, regional, nacional e internacional. Las condiciones internas se refieren básicamente al tamaño de la unidad productiva, el nivel tecnológico, el capital financiero, etc. Las externas están ligadas, generalmente, a la calidad de las condiciones ambientales o biofísicas del territorio (suelos, agua, clima, relieve, riesgos), a la dotación de infraestructuras productivas y de comercialización, al acceso a mercados, asistencia técnica, crédito, adecuación de tierras y servicios públicos y sociales, entre otros elementos del territorio.

El modelo territorial agropecuario señalará las áreas estratégicas y prioritarias donde se deberá focalizar la gestión de mejoramiento de las condiciones internas y externas de los sistemas productivos agropecuarios para llegar, en el largo plazo, a una condición óptima de eficiencia agropecuaria territorial. Se deberá dar prioridad a la agricultura familiar, campesina o comunitaria, la cual goza de especial protección por la Constitución Política, por el alto valor para la producción de alimentos. Asimismo, se deberán considerar prioritarios aquellos territorios con niveles críticos de ineficiencia agropecuaria por sobreutilización o subutilización del suelo, por informalidad en la tenencia de la tierra, por la producción de gases efecto invernadero o por encontrarse en áreas de riesgo alto de afectación por fenómenos naturales catastróficos o por todos los anteriores.

6.2.4 Condiciones ambientales de soporte a la producción agropecuaria

Las condiciones ambientales de soporte a la producción agropecuaria se refieren a la estructura ecológica, los servicios ecosistémicos y las demás condiciones naturales que sustentan e intervienen en el funcionamiento del sistema productivo agropecuario. A este respecto, es sabida la importancia de la calidad de los suelos, de la disponibilidad de agua, las condiciones del relieve y del clima, entre otros, para la eficiencia de los sistemas productivos agropecuarios; también es sabido el deterioro que ocurre en dichos bienes y servicios cuando son sometidos a presiones por encima de su nivel de resiliencia, por dichos sistemas productivos.

El modelo territorial agropecuario deberá establecer la localización y condiciones de protección, conservación y mejoramiento de la estructura ecológica y de los servicios ecosistémicos de soporte a la actividad agropecuaria, así como las acciones de conservación o restauración para garantizar su permanencia en el largo plazo. Asimismo señalará las áreas de reconversión de sistemas productivos agropecuarios ineficientes que ponen en peligro la permanencia de los bienes y servicios ecosistémicos de soporte por la sobreutilización del suelo o por la generación de gases de efecto invernadero²¹ (GEI). Este asunto cobra aún más relevancia cuando existe afectación sobre la sostenibilidad de la producción agropecuaria y también sobre los bienes naturales que demanda la población para su vida. En este sentido, la administración municipal debe velar por que los sistemas productivos agropecuarios respeten las determinantes ambientales establecidos por la Ley 388 de 1997.

En la definición de las acciones anteriores deberá considerarse que el enfoque del modelo territorial agropecuario propuesto impulsa la transformación de las prácticas agropecuarias ineficientes o con efectos ambientales negativos (producción de GEI, contaminación ambiental, degradación de suelos), a partir de innovaciones que, además, contribuyan a mitigar o prevenir los efectos del cambio o variabilidad climática y demás riesgos agropecuarios, así como a contrarrestar el uso inadecuado y degradación de los suelos, a reducir las disparidades entre la demanda y disponibilidad de agua para el riego y el consumo humano que en su conjunto coadyuvan a la reducción de la pobreza y la marginación de los territorios rurales (Massiris, 2015, p. 47).

6.2.5 Zonas agropecuarias en riesgo

Finalmente, el modelo territorial agropecuario señalará las zonas agropecuarias (UTR, zonas de sistemas productivos agropecuarios territoriales y zonas de interés agropecuario) que presentan situación de **riesgo alto** por fenómenos naturales o fitosanitarios y los cambios esperados en la reducción o eliminación de dichos riesgos. Para realizar esta acción, en el

²¹ El sector agropecuario, especialmente la ganadería, aporta el 38,9 % de las emisiones de CO₂ del país; de acuerdo con el inventario de gases efecto invernadero del 2014, la mayoría de estas emisiones provienen de la fermentación entérica y el estiércol (Comité Interinstitucional, 2017, p. 28).

diagnóstico territorial se deberán considerar las amenazas volcánicas, inundaciones, erosión o degradación de suelos, avalanchas, remoción en masa, sequías, heladas, granizadas y fitosanitarios, entre otros.

La condición de riesgo alto se determinará considerando, por un lado, tanto el número de amenazas a la que está expuesta cada zona agropecuaria como la probable fuerza del fenómeno y, por otro, la vulnerabilidad o resiliencia del sistema productivo frente a los fenómenos amenazantes. En este sentido, el diagnóstico territorial deberá generar mapas de amenazas y riesgos naturales y fitosanitarios que afecten la producción agropecuaria, así como mapas de zonificación territorial agropecuaria (zonas de sistemas productivos agropecuarios territoriales y zonas de interés agropecuario) y estudios de vulnerabilidad y resiliencia de los sistemas productivos agropecuarios, los cuales habrán de correlacionarse para establecer las áreas e intensidad de los riesgos.

El modelo territorial agropecuario deberá establecer estrategias territoriales para la prevención, mitigación y adaptación de los sistemas productivos agropecuarios frente a los riesgos a mencionados.

7. LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIA DE ORDENACIÓN DE LA OCUPACIÓN Y USO DEL SUELO RURAL Y AGROPECUARIO

La estrategia de ordenación de la ocupación y uso de los suelos agropecuarios se enmarca en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial municipales y, por tanto, debe diseñarse como parte de la planificación y gestión del ordenamiento rural. Dicha estrategia se define como un conjunto de acciones, socialmente concertadas y técnicamente fundamentadas, mediante las cuales la administración municipal orienta la localización de las actividades sectoriales, infraestructuras, bienes y servicios públicos rurales de apoyo a la producción agropecuaria y clasifica, delimita y regula el uso y manejo de los suelos ocupados en actividades agropecuarias.

Tales acciones se realizan en el marco de la intervención de diversos sectores con interés en el aprovechamiento de las potencialidades de los suelos rurales, en ocasiones de modo incompatible con la aptitud de la tierra o con las regulaciones normativas existentes. Para prevenir o corregir estas situaciones y orientar la ocupación y uso ordenado del suelo rural, la Constitución Política otorgó a los municipios la competencia para ordenar el desarrollo y reglamentar los usos del suelo de su territorio. Dicha competencia fue desarrollada por la Ley 388 de 1997 y los decretos reglamentarios, la mayoría de estos últimos compilados en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

En el contexto anterior, las administraciones municipales formularán la estrategia de ordenación de la ocupación y uso de los suelos agropecuarios de mediano y corto plazo a partir de tres acciones centrales:

- La ordenación de la estructura territorial agropecuaria.
- La armonización de intervenciones sectoriales y territoriales sobre el suelo rural y gestión de conflictos concomitantes.
- La clasificación, delimitación espacial y reglamentación del uso y manejo de los suelos agropecuarios.

A continuación, se formulan lineamientos para la implementación de estas tres acciones en los POT municipales.

7.1 LINEAMIENTOS PARA LA ORDENACIÓN DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL AGROPECUARIA

Las acciones para la ordenación de la estructura territorial agropecuaria apuntan a los mismos elementos del modelo territorial agropecuario, pero pensados ahora en términos de acciones de mediano y corto plazo que produzcan las transformaciones territoriales necesarias y

permitan avanzar progresivamente hacia la imagen objetivo planteada y lograr los objetivos de desarrollo territorial agropecuario concertados socialmente.

Se trata de acciones que no corresponden en su totalidad a la administración municipal, pues en gran medida son de competencia de entidades sectoriales del orden nacional, regional, departamental o metropolitano. No obstante, corresponde al POT municipal complementar las actuaciones sectoriales con la dimensión territorial, incorporando en su ordenamiento las normas de uso del suelo correspondientes a las determinantes establecidas por la Ley 388 de 1997, orientado la localización y priorización de las acciones sectoriales o gestionando la compatibilidad de dichas actuaciones con las normas de ocupación y uso establecidas por el plan de ordenamiento territorial.

En este contexto, las acciones de mediano y corto plazo de ordenación de la estructura territorial agropecuaria que el municipio establecerá en su POT se centrarán en la orientación de la localización y dimensiones de las actuaciones sectoriales, en el señalamiento de áreas estratégicas y prioritarias de gestión y en la gestión de los conflictos por incompatibilidad de dichas actuaciones con las normas del POT. Este último aspecto se tratará en detalle en el capítulo siguiente.

Los contenidos básicos de la estructura territorial agropecuaria sobre los que el POT dará sus orientaciones y hará gestiones para su ordenación son los siguientes:

- Conectividad territorial agropecuaria.
- Estructura de tenencia de la tierra.
- Bienes y servicios públicos rurales de apoyo a la eficiencia agropecuaria.
- Ecosistemas estratégicos para la producción agropecuaria.
- Riesgos agropecuarios.

Conectividad territorial agropecuaria

Entre los distintos elementos que intervienen en los problemas de conectividad territorial (zonas de producción, red de centros poblados y urbanos, red vial y sistemas de transporte), el diagnóstico debe determinar las UTR, zonas de sistemas productivos agropecuarios territoriales y zonas de interés agropecuario con situaciones críticas o problemas significativos de fragmentación y desconexión con los centros poblados y centros de mercado que afectan la movilidad de los productos o el acceso a infraestructuras de producción, vistos en la escala local, subregional, regional, nacional e internacional, dependiendo de la escala del sistema productivo agropecuario predominante. Asimismo, se deberán determinar los factores determinantes de los problemas de conectividad. Esta información será la base para que en el POT se establezcan proyectos de desarrollo de la conectividad territorial que mejoren la cohesión territorial e induzcan los cambios progresivos en la estructura territorial agropecuaria que el modelo territorial haya planteado para el largo plazo.

Estructura de tenencia de la tierra

Tal como se definió en el numeral 6.2.2, en la problemática de la tenencia de la tierra tienen que ver la informalidad, la concentración, el fraccionamiento antieconómico, la acumulación indebida de baldíos y el desplazamiento forzado, entre otros. La existencia de estos problemas en las unidades territoriales rurales constituye un factor de ineficiencia agropecuaria hacia cuya solución el plan de ordenamiento territorial debe contribuir señalando las áreas que presentan una situación crítica en estas materias y los impactos que produce en la eficiencia agropecuaria y el bienestar de las comunidades rurales.

En el contexto anterior se pueden plantear acciones de mediano y corto plazo dirigidas a:

- La reestructuración del minifundio derivado del fraccionamiento antieconómico y la promoción de instrumentos que regulen dicho fraccionamiento.
- La revisión y ajuste metodológico y técnico de la unidad agrícola familiar.
- La definición de mecanismos de seguimiento y control de fenómenos de acumulación y concentración con fines especulativos y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- El señalamiento de estrategias territoriales de restitución y gestión de desarrollo productivo de tierras despojadas.
- La promoción de la creación de zonas de reserva campesina como figura de ordenamiento de la propiedad.
- La orientación de la dotación de tierras por medio de la titulación de baldíos de la nación en unidades agrícolas familiares.

Bienes y servicios públicos rurales de soporte a la eficiencia agropecuaria

Los bienes y servicios públicos rurales son un elemento clave para el uso eficiente del suelo y el desarrollo rural y agropecuario. Son provistos por el Estado, el sector privado o mediante alianzas público-privadas. Incluyen vivienda rural, educación, salud, agua potable, saneamiento básico, electrificación, vías, adecuación de tierras, infraestructura productiva, crédito, asistencia técnica, conocimientos, tecnologías y seguridad territorial, entre otros.

La suficiencia y calidad de estos bienes y servicios es clave para una mayor equidad en las condiciones de vida de las comunidades campesinas y trabajadores agrarios y, de modo concomitante, para una mayor cohesión social del territorio rural, pues con ellos contribuye a reducir las brechas entre el desarrollo socioeconómico urbano y el rural.

En el proceso de diagnóstico territorial, los municipios deberán evaluar la dotación de bienes y servicios de las UTR con el propósito de determinar áreas con acceso suficiente, aceptable o insuficiente, a partir de cuyos resultados se podrán plantear proyectos estratégicos intersectoriales e interinstitucionales focalizados y priorizados, de mediano y largo plazo, encaminados a garantizar la adecuada dotación de infraestructuras y equipamientos sociales, así como el mejoramiento de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de

agua potable y saneamiento básico y la localización prevista para los equipamientos de salud, educación e infraestructuras productivas.

Ecosistemas estratégicos para la producción agropecuaria

Los ecosistemas estratégicos para la producción agropecuaria aluden a bienes naturales necesarios para el funcionamiento óptimo de los sistemas productivos agropecuarios, tales como el suelo, el agua y la vegetación natural o plantada. Es sabido el carácter estratégico del agua para la agricultura de cultivos transitorios de riego, la pesca y la acuicultura, así como la calidad del suelo para la agricultura mecanizada de cultivos transitorios de secano o para la agricultura familiar, campesina o comunitaria y la vegetación natural o plantada para algunos sistemas productivos forestales comerciales.

Los bienes naturales anteriores no se encuentran aislados en la naturaleza, sino en relación con otras condiciones naturales, tales como el clima y el relieve que, en conjunto, conforman ecosistemas que, además de proveer bienes productivos, ofrecen servicios ecosistémicos, no solo para la producción agropecuaria sino también para otras actividades y para la comunidad.

El enfoque del desarrollo territorial sostenible plantea la necesidad de utilizar los bienes naturales con una intensidad que permita su recuperación y, de esa manera, garantice su permanencia. En este contexto, la administración municipal, en el marco de la ordenación de la estructura territorial agropecuaria, debe adoptar medidas que garanticen el uso sostenible de los ecosistemas estratégicos para la producción agropecuaria, de modo que dicha producción sea sostenible. De la misma manera, el POT debe señalar áreas críticas o en riesgo por la existencia de sistemas productivos en conflicto por la sobreutilización de los bienes naturales que usa en el proceso productivo. Otras acciones en esta materia ya han sido contempladas en el numeral 6.2.4.

Riesgos agropecuarios

Tal como se plantea en el numeral 6.2.5, los riesgos agropecuarios resultan de la existencia de amenazas volcánicas, inundaciones, erosión o degradación de suelos, avalanchas, remoción en masa, sequías, heladas y granizadas, entre otros, que ponen en peligro la actividad agropecuaria en algunas UTR del municipio. En el numeral 6.2.5 se dieron algunas líneas relativas a la consideración de esta situación en la formulación de la imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria. En el marco de la ordenación de dicha estructura y con visión de mediano y corto plazo, la administración municipal, a través del componente rural del POT, deberá señalar acciones para la prevención, mitigación y adaptación de los sistemas productivos agropecuarios frente a los riesgos mencionados e indicar las áreas críticas en las que debe focalizarse la gestión.

7.2 LINEAMIENTOS PARA LA ARMONIZACIÓN DE INTERVENCIONES SECTORIALES Y TERRITORIALES SOBRE EL SUELO RURAL Y GESTIÓN DE CONFLICTOS CONCOMITANTES

La armonización de las intervenciones sectoriales (ambientales, culturales, mineras, agropecuarias, turísticas, urbanísticas, infraestructura, riesgos naturales y socioeconómicas) y territoriales (nación, departamentos, territorios indígenas, comunidades afrocolombianas) sobre el suelo rural municipal, así como la gestión de los conflictos concomitantes son otras de las acciones clave de la estrategia de ordenación de la ocupación y uso de los suelos rurales y agropecuarios. Tal gestión involucra aspectos de competencias legales, jerarquías territoriales e instrumentos de actuación, cuya interpretación e implementación ha llevado a diferencias entre los actores y en algunos casos ha terminado en los estrados judiciales.

Adicionalmente, existen problemas en muchos municipios por la ausencia de información cartográfica sobre la localización de las áreas de gestión sectorial y territorial que inciden sobre la ocupación y uso del suelo rural, lo que dificulta la incorporación de estas áreas en la cartografía de apoyo a la toma de decisiones en el ordenamiento territorial y la gestión de los conflictos concomitantes.

A continuación, se desarrollan algunos elementos jurídicos y técnicos de apoyo a la gestión municipal en los dos asuntos planteados.

7.2.1 Clasificación de las intervenciones sectoriales y territoriales sobre el suelo rural municipal

Como ya se dijo, la ocupación y uso del suelo rural de los municipios es afectada por intervenciones sectoriales y territoriales, las cuales se implementan a partir de unidades espaciales de gestión, en el caso de las primeras, y de unidades territoriales, en el caso de las segundas.

Desde una perspectiva jurídico-legal, las unidades espaciales de gestión sectorial pueden clasificarse como vinculantes, condicionantes o indicantes para los POT municipales, dependiendo de lo establecido por la norma legal que la soporta. A continuación, se definen estas categorías.

Unidades espaciales sectoriales vinculantes

Las unidades espaciales sectoriales vinculantes son imperativas para los planes de ordenamiento territorial de los municipios. Han sido fijadas por la Ley 388 de 1997, en el numeral 10, en el que se establecen las denominadas «determinantes de los planes de ordenamiento territorial», consistentes en un conjunto de intervenciones sectoriales sobre la ocupación y uso del suelo, las cuales constituyen normas de superior jerarquía que los municipios deberán tener en cuenta en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial. Las

determinantes mencionadas son, básicamente, regulaciones del uso del suelo referidas a unidades espaciales de gestión ambiental, cultural y de desarrollo socioeconómico (infraestructuras básicas, hechos metropolitanos) establecidas por la nación, las regiones, departamentos y áreas metropolitanas.

Con base en lo expuesto, es posible encontrar, en el suelo rural de los municipios, unidades espaciales sectoriales vinculantes establecidas por la normativa ambiental, cultural y de desarrollo socioeconómico.

Las unidades espaciales vinculantes ambientales se orientan a la conservación y protección del medioambiente y del patrimonio natural (agua, suelos, vegetación, recursos hidrobiológicos, paisaje, cuencas, etc.), así como a la prevención de amenazas y riesgos naturales y a la zonificación del uso adecuado del territorio, aplicables tanto al suelo continental como a las zonas costera y marítima. Se mencionan, entre otras, las zonas de reserva forestal y las distintas unidades del Sistema de Parques Nacionales y de áreas protegidas establecidas por la normatividad ambiental del país.

Las unidades espaciales vinculantes culturales se orientan a la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural de la nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico. Se mencionan, entre otras, las áreas de conservación de bienes de interés cultural, las áreas arqueológicas protegidas y el paisaje cultural protegido.

Las unidades espaciales vinculantes de desarrollo socioeconómico se refieren a áreas o zonas destinadas a la localización de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios (sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía), así como las relativas a la red vial, puertos y aeropuertos y las áreas de infraestructuras o servicios declarados hechos metropolitanos.

En el apéndice C, se puede observar un catálogo de unidades espaciales de gestión sectorial vinculante, vigentes en 2017.

Unidades espaciales y territoriales condicionantes

Existen dos tipos de unidades condicionantes de la gestión del suelo rural: las unidades espaciales socioeconómicas y las unidades territoriales.

Las unidades espaciales socioeconómicas están asociadas a proyectos, obras o actividades consideradas por el legislador de utilidad pública e interés social, cuya ejecución corresponda a la nación (Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015). Al respecto, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 establece, expresamente, que los POT en ningún caso serán oponibles a la ejecución de los proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social. Adicionalmente, dicho decreto señala que los interesados en adelantar estas acciones deberán entregar a los municipios y distritos la información pertinente, con el fin de que sea incorporado en el proceso de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste de los

POT (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015, artículos 2.2.2.1.2.8.1-2.2.2.1.2.8.3).

Las unidades territoriales condicionantes para la gestión del POT municipal están asociadas a los territorios de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas presentes en los municipios. El condicionamiento proviene de preceptos constitucionales referidos al reconocimiento de territorios de comunidades negras (CP, artículo transitorio 55) y de territorios indígenas (CP, artículos 286, 329, 330 y otros) desarrollados, entre otras, por la Ley 70 de 1993 (comunidades negras) y la Ley 21 de 1991 (comunidades indígenas). La normativa referida a estas comunidades reconoce el derecho de las mismas a gobernarse y desarrollarse de acuerdo con sus usos y costumbres, lo cual obliga a las demás entidades territoriales y administrativas a concertar con dichas comunidades la intervención sobre la ocupación y uso de sus territorios, para lo cual se ha dispuesto la «consulta previa» como un derecho fundamental de los pueblos y comunidades étnicas cuando se implementen proyectos, obras, actividades o reglamentación de usos dentro de sus territorios, buscando, con ello proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación.

En el apéndice D se puede observar un catálogo de unidades espaciales y territoriales condicionantes vigentes en el 2107.

Unidades espaciales sectoriales indicantes

Las unidades espaciales sectorial indicantes hacen referencia a un conjunto de intervenciones de desarrollo socioeconómico con efectos sobre la ocupación y uso del suelo rural municipal, cuya implementación debe sujetarse a las políticas y normas de ocupación y uso del suelo establecidas por los POT municipales.

Las unidades espaciales sectoriales indicantes son la base para la realización de proyectos, obras o actividades de desarrollo socioeconómico, las cuales pueden localizarse en el subsuelo, en el suelo continental, en áreas marítimo-costeras o en zonas de frontera. Se trata de unidades de planificación o gestión del desarrollo agropecuario, minero, turístico, de bienes y servicios públicos o de desarrollo fronterizo, entre otros.

Entre las unidades espaciales indicantes agropecuarias, se pueden mencionar las siguientes zonas de interés agropecuario (ZIA):

- Zonas de reserva campesina
- Zonas de reserva agrícola
- Distritos de adecuación de tierras
- Zonas de desarrollo empresarial
- Zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social (zidres)
- Áreas prioritarias de desarrollo rural
- Frontera agrícola
- Áreas de reconversión productiva de ganadería extensiva en conflicto de uso
- Zonas exclusivas de pesca artesanal (zepa)

- Zona especial de manejo pesquero (zemp)
- Zonas con vocación para la acuicultura
- Zonas de baldíos no adjudicables
- Reservas de terrenos baldíos para proyectos de alto interés nacional
- Reserva de tierras baldías
- Zonas francas agroindustriales

Estas unidades se definen en el apéndice E.

Entre las unidades espaciales indicantes mineras se mencionan, entre otras, las áreas de reserva para el desarrollo minero, las reservas especiales, las zonas excluibles de minería, las zonas de minería restringida y las zonas mineras para minorías étnicas, entre otras.

Entre las unidades espaciales indicantes turísticas se mencionan, entre otras, las zonas de desarrollo turístico prioritario, las zonas de recursos turísticos de utilidad pública y las áreas de ecoturismo, etnoturismo, agroturismo y acuaturismo, entre otras.

Entre las unidades espaciales indicantes de bienes y servicios públicos se mencionan, entre otras, las zonas francas de bienes y servicios, las zonas francas tecnológicas, los parques industriales y las áreas de localización de infraestructuras logísticas especializadas.

Finalmente, entre las unidades espaciales indicantes fronterizas se mencionan, entre otras, las unidades especiales de desarrollo fronterizo, las zonas de integración fronteriza, las zonas estratégicas para el transporte (ZET) fronterizo y la zona fronteriza de control sanitario.

En el apéndice E se puede observar un catálogo de unidades espaciales sectoriales indicantes.

7.2.2 Espacialización de las intervenciones sectoriales y territoriales sobre el suelo rural y determinación de conflictos

Los municipios deben disponer de uno o varios mapas en los que se localicen las distintas unidades espaciales y territoriales, definidas en el numeral anterior, que se encuentren en su territorio. Con base en dichos mapas, se podrá identificar la concurrencia de unidades espaciales y territoriales de gestión no compatibles entre sí o con lo dispuesto por el plan de ordenamiento territorial vigente (conflictos). Para lograrlo, el municipio debe disponer de información cartográfica clave, que se puede obtener a partir de la realización de las siguientes acciones:

- Elaborar un catálogo de las unidades espaciales legales de gestión sectorial y territorial existentes en el territorio rural.
- Elaborar un mapa de unidades espaciales sectoriales vinculantes y condicionantes.
- Elaborar un mapa de unidades espaciales sectoriales indicantes.
- Elaborar un mapa de conflictos de gestión del suelo rural.

La anterior información será útil para que el municipio pueda evaluar el estado de afectación legal de la ocupación y uso de su suelo rural y realizar las gestiones que le corresponden en materia de ordenamiento territorial rural. A continuación se formulan algunos criterios para la realización de las cuatro acciones mencionadas antes.

A. Catálogo de unidades espaciales sectoriales y territoriales existentes en el territorio rural

Este catálogo consiste en una relación ordenada (tabla o matriz) de las unidades espaciales y territoriales de gestión del suelo, presentes en el territorio rural municipal, en la cual a cada unidad se le indicarán atributos o descriptores tales como los siguientes:

- Identificación de la unidad.
- Adscripción legal.
- Entidad responsable.
- Clasificación.
- Descripción.

La identificación de la unidad se refiere al nombre con el cual se diferencia la unidad de las demás (área de reserva forestal, zona de reserva de pesca, área de paisaje protegido, distrito de conservación de suelos, distrito de manejo integrado, área de conservación de bienes de interés cultural, paisaje cultural protegido, etc.).

La adscripción legal informa sobre los instrumentos legales (Constitución, leyes o decretos) mediante las cuales se crea y reglamenta cada unidad.

La entidad responsable será aquella que tiene la competencia legal para administrar o gestionar el cumplimiento de los objetivos de cada unidad.

La clasificación implica la categorización de la unidad como vinculante, condicionante o indicante, de acuerdo con las definiciones dadas en el numeral anterior, por ejemplo:

La unidad identificada con el nombre «distrito de manejo integrado» fue creada por el Decreto Ley 2811 de 1974, art. 310, y reglamentada por el Decreto 2372 de 2010, art. 14. Corresponde a las determinantes ambientales establecidas por la Ley 388 de 1997 en su artículo 10; por lo tanto, se trata de una unidad jurídicamente vinculante.

La descripción señala la naturaleza, el objetivo o finalidad para la cual fue creada la unidad y define la reglamentación de uso que establece. Por ejemplo, distrito de manejo integrado de recursos naturales: espacio geográfico destinado a uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute de paisajes y ecosistemas que mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada.

Esta información se debe relacionar en una o varias matrices o tablas, según el número de unidades existentes en el municipio y grado de complejidad de la información de cada una. Los apéndices C, D y E constituyen una muestra del catálogo aquí definido organizado en tres matrices.

El catálogo elaborado será un insumo para la realización de un mapa de afectación legal de la ocupación y uso del suelo rural municipal que se describe a continuación.

B. Mapa de afectación legal vinculante y condicionante de la gestión del suelo rural

A partir del catálogo definido en el literal anterior es posible realizar un mapa que informe a la administración municipal sobre la localización y área ocupada por las unidades espaciales y territoriales vinculantes y condicionantes del ordenamiento territorial rural municipal, en lo posible mediante datos georreferenciados.

La elaboración de dicho mapa parte de una base cartográfica cuya escala dependerá de la superficie o área total del municipio. Al respecto, es evidente que existen grandes diferencias de tamaño entre los municipios colombianos, las cuales oscilan entre los 15 km² que tiene el municipio más pequeño, Sabaneta (Antioquia) y 65.674 kms² del municipio más grande, Cumaribo (Vichada). Por tal razón, la escala cartográfica básica del mapa en referencia también debe variar en función de dicho tamaño. En el cuadro 4 se señalan las escalas recomendadas.

Cuadro 4. Escalas recomendadas

Área del municipio (km ²)	No. de municipios	Escala recomendada
Más de 50.000	1	1:250.000 o más detallada
Entre 25.001 y 50.000	1	1:100.000 o más detallada
Entre 10.001 y 25.000	22	1:50.000 o más detallada
Entre 1000 y 10.000	176	1:25.000 o más detallada
Menos de 1000	922	1:10.000 o más detallada

Fuente de datos: IGAC (1997a, p. 255).

Infortunadamente, en Colombia existen limitaciones en materia de cartografía oficial básica en escalas más detalladas de 1:25.000, lo cual obliga a los municipios con tamaños inferiores a 1000 km² a trabajar con escalas de 1:25.000, aún para representar fenómenos que exigen un mayor detalle.

Una vez definida la base cartográfica del mapa, se localizarán en este las unidades espaciales y territoriales vinculantes y condicionantes existentes en el territorio rural del municipio. Tales unidades estarán acompañadas al menos de los siguientes atributos o descriptores:

- Nombre de la unidad.
- Adscripción legal.
- Entidad responsable.
- Área comprendida en hectáreas.

- Clase de unidad.
- Normas de ocupación y uso que establece.

Este mapa constituye la base de la reglamentación del uso del suelo rural por parte del municipio. Las unidades clasificadas como vinculantes constituyen una primera capa del ordenamiento de la ocupación y uso del suelo rural municipal, sobre la cual se identificarán también las unidades condicionantes como segunda capa.

C. Mapa de unidades espaciales sectoriales indicantes

Este mapa permitirá a las administraciones municipales informarse sobre la localización y área ocupada por proyectos, obras o actividades indicantes, de acuerdo con la definición dada en el numeral 7.2.1. Se plantea como un mapa aparte del mapa de unidades espaciales y territoriales vinculantes y condicionantes, dado que su función es muy distinta a la de este último. En efecto, el mapa de unidades espaciales sectoriales indicantes se refiere a la localización de proyectos, obras o actividades de desarrollo socioeconómico con incidencia sobre el suelo rural municipal sujetos a las orientaciones y reglamentaciones establecidas por el plan de ordenamiento territorial municipal y, por tanto, no debe oponerse o contradecir dichas reglas. Aquí se incluyen las zonas de interés agropecuarios listadas en el numeral anterior.

La elaboración del mapa de unidades espaciales sectoriales indicantes sigue el mismo procedimiento del anterior.

D. Mapa de conflictos de gestión del suelo rural

Este mapa es clave para la gestión de la armonización de la ocupación y uso del suelo rural que debe desarrollar el municipio a través del plan de ordenamiento territorial.

Para realizarlo, en primer lugar, los municipios deben tener una definición clara de lo que es un conflicto de gestión del suelo rural. Al respecto, el conflicto se define cuando concurren en un mismo lugar, unidades espaciales o territoriales incompatibles en sus objetivos, en las competencias de los responsables o en ambas situaciones.

Definido lo anterior es necesario elaborar, inicialmente, un catálogo de conflictos, a partir del cual se elaborará el mapa mencionado. A continuación, se formulan los criterios para realizar estas acciones.

• Elaboración de catálogo de conflictos de gestión del suelo rural

De acuerdo con las definiciones de los tipos de gestión realizadas antes, es posible identificar al menos tres tipos de conflictos: intersectoriales, sectoterritoriales e interterritoriales.

Los conflictos intersectoriales de gestión del suelo rural consisten en la concurrencia espacial de unidades espaciales de gestión sectorial con objetivos incompatibles, excluyentes o contradictorios. Abajo se relaciona una lista de algunos conflictos de esta naturaleza que probablemente pueden existir en el territorio rural de los municipios colombianos:

- Protección ambiental vs. minería extractiva
- Protección ambiental vs. actividad agropecuaria
- Protección ambiental vs. actividad turística
- Protección ambiental vs. localización de infraestructuras básicas
- Protección cultural vs. minería extractiva
- Protección cultural vs. actividad agropecuaria
- Protección cultural vs. actividad turística
- Protección cultural vs. localización de infraestructuras básicas
- Protección agropecuaria vs. localización de infraestructuras básicas
- Protección agropecuaria vs. minería extractiva
- Protección agropecuaria vs. actividad turística
- Protección de infraestructuras básicas vs. minería extractiva

La determinación de los conflictos anteriores exige un examen legal y jurisprudencial riguroso, dadas las diferencias y tensiones que existen en el país, asociadas a las competencias de las entidades territoriales sobre la ocupación y uso del territorio, aspecto tratado por Massiris (2018, pp. 68-85). Tales diferencias han llevado a numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional y a reacciones de las comunidades locales para oponerse a la realización de proyectos de desarrollo económico que, a juicio de estas comunidades, son contradictorios con la protección de bienes naturales comunes como el agua o con usos juzgados como prioritarios, tales como la producción de alimentos.

Los conflictos sectoterritoriales de gestión del suelo rural consisten en la concurrencia espacial de unidades de gestión sectoriales y territoriales incompatibles o contradictorias en sus objetivos o instrumentos que ocurren, por ejemplo, entre las unidades espaciales de gestión de proyectos, obras o actividades de desarrollo sectorial en el suelo rural municipal y la normativa que regula la ocupación y uso del suelo rural municipal o de territorios de pueblos o comunidades étnicas. A manera de ejemplo, a continuación se señalan algunas situaciones representativas de este tipo de conflicto:

a) Localización de proyectos, obras o actividades de desarrollo económico en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas protegidos por la Constitución y las leyes colombianas, sin la debida consulta previa o en menoscabo de los derechos de dichas comunidades a orientar la ocupación y uso de su territorio de acuerdo con sus usos y costumbres.

b) Contradicción o incoherencia entre la localización o dimensiones de proyectos, obras o actividades de desarrollo económico (minero, agropecuario, turístico, etc.) con la regulación de ocupación y uso del suelo establecida por el plan de ordenamiento territorial municipal.

c) Contradicción o incoherencia entre las regulaciones del POT para el suelo rural y las disposiciones de la autoridad ambiental en materia de protección del ambiente y del patrimonio natural.

d) Contradicción o incoherencia entre las regulaciones del POT sobre ocupación y uso del suelo rural y las disposiciones de la autoridad competente en materia de prevención de amenazas y riesgos o de preservación del patrimonio cultural o de infraestructuras básicas.

Los conflictos interterritoriales de gestión del suelo rural consisten en la concurrencia espacial de unidades territoriales incompatibles o con objetivos contradictorios de gestión del suelo rural. A continuación, se señalan algunas situaciones representativas de este tipo de conflicto:

a) En el caso de los municipios que formen parte de un área metropolitana, las contradicciones o incoherencias entre disposiciones del POT municipal y las del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial, que son de carácter vinculante para los POT municipales.

b) Regulaciones del POT municipal en territorios de pueblos o comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianas, raizales, rom), sin la debida concertación con dichas comunidades o en contradicción con las disposiciones del ordenamiento territorial establecidas por las autoridades de dichos territorios.

c) Contradicción o incoherencia entre las regulaciones de los POT sobre ocupación y uso del suelo rural y las limitaciones derivadas de las normas nacionales del estatuto de zonificación del uso adecuado del territorio.

Se llevará a cabo una relación ordenada de los conflictos mencionados en una matriz o tabla que incluya, al menos, la siguiente información:

- Identificación del conflicto
- Clasificación
- Entidades comprometidas
- Descripción

La identificación se refiere al nombre con el cual se diferencia un conflicto de otro; para esta identificación es importante considerar los criterios arriba planteados. La clasificación implica la determinación de si se trata de un conflicto intersectorial, sectoterritorial o interterritorial, de acuerdo con las definiciones conceptuales anteriores. Las entidades responsables serán aquellas que tienen la competencia legal de las acciones en conflicto. Por ejemplo:

Conflicto entre protección ambiental y minería extractiva en un determinado municipio

Entidades comprometidas

- Corporación autónoma regional y de desarrollo sostenible: ejerce la función de autoridad ambiental.
- Agencia nacional de minería: ejerce la función de autoridad minera.
- Concejo municipal: ejerce la función de autoridad del ordenamiento territorial municipal.

La descripción señala las regulaciones y acciones en conflicto y las normas legales que respaldan dichas acciones.

Toda esta información se debe relacionar en una matriz o tabla de conflictos de gestión del suelo rural. Dicho catálogo será un insumo para la realización de mapa de conflictos que se define a continuación.

• **Elaboración de mapa de conflictos de gestión del suelo rural**

Este mapa busca ubicar espacialmente los conflictos del catálogo descrito en el apartado anterior. Su base es la síntesis de los dos mapas de afectación legal, descritos en los literales B y C anteriores, con sus respectivos atributos. A esta base se añadirá otra capa de información correspondiente a la delimitación espacial de cada categoría de protección y de desarrollo restringido del suelo rural realizada por el POT municipal.

Con base en esta información espacializada será posible realizar una evaluación del estado de conflictividad de la gestión sectorial y territorial de la ocupación y uso del suelo rural municipal, útil para que el municipio, utilizando los instrumentos legales para dirimir los conflictos de competencias en la gestión pública, gestione la solución de los que haya identificado, localizado, descrito y evaluado en su territorio rural.

7.2.3 Incorporación de la normativa sectorial y territorial de gestión del suelo rural en el POT

Todo lo expuesto en el presente capítulo, de realizarse, permitirá al municipio disponer de la información necesaria para incorporar en el plan de ordenamiento territorial los ordenamientos sectoriales y territoriales legalmente establecidos por las entidades o autoridades del orden nacional, departamental, metropolitano y étnico, de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que establece la Constitución Política de país en el artículo 288.

En este contexto, es claro que las regulaciones o normas espacializadas de uso del suelo rural de carácter vinculante (determinantes) son de obligada observancia por parte de los municipios en la formulación, revisión o ajuste de los planes de ordenamiento territorial. En tal sentido, los POT deben incorporar las unidades espaciales sectoriales vinculantes en el modelo de ocupación del territorio y considerar sus normas en la reglamentación de los usos del suelo rural, señalando las medidas para garantizar su conservación, protección y uso sostenible.

Algo similar ocurre con las regulaciones o normas condicionantes establecidas a través de unidades sectoriales y territoriales de gestión del suelo rural, las cuales también deberán incorporarse en el modelo de ocupación del territorio y en la reglamentación de los usos del suelo rural. Cualquier modificación que se pretenda realizar a través del POT a estas normas deberá ser consultada o acordada con las autoridades competentes, en el marco del ordenamiento jurídico-legal que regula la gestión pública del país. La incorporación en el POT de esta normativa debe, en todo caso, expresar una articulación armónica y complementaria.

Respecto a las regulaciones sectoriales indicantes, estas estarán sujetas a la reglamentación de usos del suelo del POT, el cual deberá velar por que dichas regulaciones sean compatibles con las normas del plan del ordenamiento territorial.

Como se vio en el numeral anterior, la incorporación al POT de las normas sectoriales y territoriales vinculantes, condicionantes e indicantes exige una información cartográfica que permita localizar y delimitar las distintas unidades de actuación y de este modo poderla representar en el modelo de ocupación del territorio y considerarlas en la clasificación de las áreas de suelo rural protegido y de uso restringido que establece la ley.

Al respecto, muchos municipios deberán enfrentar, en este proceso, algunas limitaciones referidas a la información cartográfica considerada antes. Tal situación es particularmente crítica en el caso de las unidades espaciales ambientales vinculantes, las cuales, como se desprende del apéndice C, son las más abundantes y las de mayor desarrollo normativo en el país, pero generalmente carecen de una cartografía rigurosa a escalas apropiadas para los ámbitos municipales (entre 1:25.000 y 1:10.000). En muchos casos el problema no es la escala, sino la ausencia de cartografía que permita al municipio ubicar dichas unidades en su territorio e incorporarlas al modelo de ocupación y determinar la estructura ecológica principal que debe integrar la estructura territorial municipal.

A la anterior limitación se suma otra, derivada de vacíos normativos en materia de zonificación del uso del suelo, expresados en la ausencia de normas técnicas estandarizadas de zonificación del uso del suelo, así como normas jurídicas que definan con claridad la articulación entre las distintas autoridades de planificación y gestión sectorial y territorial en el suelo rural. Tales vacíos han llevado, como ya se vio, a la existencia de conflictos por superposición de áreas o zonas con normas excluyentes o contradictorias y a la carencia de mecanismos legales para resolver dichos conflictos, lo cual da como resultado que sean las instancias judiciales o, a veces, la participación popular la que entre a dirimir las diferencias.

7.3 LINEAMIENTOS PARA LA CLASIFICACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DEL USO Y MANEJO DE LOS SUELOS AGROPECUARIOS

La clasificación y reglamentación de los usos del suelo rural es una competencia que la Constitución Política les otorgó a los concejos municipales del país. En esta competencia se enmarca la tercera acción central de la estrategia de ordenación físico-espacial de ocupación y uso del suelo agropecuario municipal. Al respecto, de acuerdo con la Ley 388 de 1997, los municipios deben clasificar el suelo del municipio en tres clases: urbano, de expansión y rural. En el suelo rural, dicha ley establece las categorías de suelo de protección y de uso restringido. Las subcategorías y definiciones legales de categorías se pueden observar en el cuadro 5.

Dentro de las áreas rurales de protección se incluyen las **áreas para la producción agropecuaria**, las cuales deben ser identificadas, delimitadas y declaradas suelo de protección. Dichas áreas constituyen la base del ordenamiento territorial agropecuario, complementado con la ordenación de la estructura territorial agropecuaria, la gestión de los conflictos de uso con otras intervenciones sectoriales y la gestión de la eficiencia agropecuaria territorial, estos tres últimos aspectos ya tratados en los capítulos anteriores.

En las áreas para la producción agropecuaria, como suelo de protección, se debe mantener el uso agropecuario y no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de dicho uso. El Decreto 1077 de 2015 establece que se incluirán en esta subcategoría, entre otros, los suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), pertenezcan a las clases I, II y III y aquellos correspondientes a otras clases agrológicas necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

Las áreas para la producción agropecuaria, como ya se ha mencionado, incluyen los usos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros, acuícolas y sus distintas combinaciones. La ordenación de estas áreas, en el marco del ordenamiento territorial municipal, se da básicamente para:

- a) Proteger el uso agropecuario en áreas con suelos de alta potencialidad para la producción agropecuaria.
- b) Proteger los sistemas productivos agropecuarios eficientes.
- c) Consolidar usos agropecuarios de desarrollo limitado.
- d) Promover usos agropecuarios en aquellas áreas con suelos con aptitud productiva agropecuaria que no estén en uso o subutilizados.
- e) Reconvertir, productiva o tecnológicamente, los sistemas productivos agropecuarios que se encuentran en zonas aptas para la producción agropecuaria pero que presenten conflictos de uso o baja productividad y baja eficiencia.

- f) Armonizar los intereses en el uso del suelo rural en áreas que cuentan con aptitud agropecuaria, pero se encuentran en usos no agropecuarios.
- g) Regular, en el marco de sus competencias y de modo concertado, los usos agropecuarios en las zonas con determinaciones legales que condicionan dichos usos, tales como distritos de manejo integrado y resguardos indígenas, entre otros.
- h) Gestionar y coordinar intersectorialmente la reconversión productiva o restauración de aquellas zonas con exclusión legal para las actividades agropecuarias que presentan usos agropecuarios.
- i) Establecer, manejar e implementar las zonas agropecuarias de uso condicionado en aquellas áreas con suelos donde se deben implementar sistemas agroforestales, combinando actividades agrícolas, ganaderas y forestales en arreglos ordenados agroecológicamente sostenibles y tierras que tengan una aptitud baja según la evaluación de tierras; se establecen dichas actividades en aquellas áreas ambientalmente frágiles.
- j) Identificar e incorporar en el ordenamiento rural las zonas de interés agropecuario (ZEI) listadas en el numeral 7.2.1.
- k) Identificar e incluir en el ordenamiento rural las áreas agropecuarias que, por sus valores paisajísticos y culturales, pueden clasificarse como paisaje cultural agropecuario y señalar normas de uso y manejo, teniendo en cuenta las determinaciones de jerarquía superior.

Cuadro 5. Categorías de suelo rural

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	DEFINICIÓN
Suelo rural de protección Constituido por terrenos que tienen restringida la posibilidad de urbanizarse, 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	Áreas de conservación y protección ambiental	Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental y las que forman parte de la estructura ecológica principal, para lo cual, en el componente rural del plan de ordenamiento, se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría se incluyen las siguientes áreas: a) las del sistema nacional de áreas protegidas; b) las de reserva forestal; las de manejo especial; las de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.3).
	Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales	Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. 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, los suelos que según la clasificación del IGAC pertenezcan a las clases I, II y III, y aquellos correspondientes a otras clases agrológicas necesarias para la conservación

domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos.		de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.3).
	Áreas e inmuebles de patrimonio cultural	Incluye, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados bienes de interés cultural (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.3).
	Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios	Dentro de esta categoría se localizarán las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.3).
Suelo rural de desarrollo restringido Suelos rurales no protegidos con condiciones para el desarrollo de núcleos de población rural, para la localización de actividades económicas y para la dotación de equipamientos comunitarios	Suelos suburbanos	Con la definición de la unidad mínima de actuación y el señalamiento de los índices máximos de ocupación y construcción, los tratamientos y usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.4).
	Centros poblados rurales	Con 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 comunitario (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.4).
	Áreas destinadas a vivienda campestre	Con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, de conformidad con lo previsto en el presente decreto para el efecto (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.4).
	Localización prevista de equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.	

Fuente de información: Ley 388 de 1997 y Decreto 1077 de 2015.

Todo ello, en concordancia con los objetivos y estrategias territoriales de largo plazo y la imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria establecida por el modelo territorial agropecuario. Son, al menos, siete las acciones estratégicas que el municipio debe realizar para la ordenación de las áreas para la producción agropecuaria o zonas agropecuarias:

- Delimitar, caracterizar y reglamentar el uso y manejo de áreas agropecuarias según la aptitud de uso de la tierra.
- Delimitar y caracterizar las áreas agropecuarias según la capacidad de uso.
- Identificar las áreas agropecuarias de importancia para la seguridad alimentaria.
- Identificar las áreas agropecuarias en riesgo por amenazas naturales y fitosanitarias.
- Localizar, delimitar y determinar las estrategias para la transformación de los sistemas productivos ineficientes o incompatibles con la aptitud de la tierra.
- Localizar, delimitar y establecer las normas de uso y manejo de las zonas de interés agropecuario (ZEI).

- Localizar y delimitar los territorios de comunidades étnicas que se encuentran en el territorio municipal y concertar con dichas comunidades las normas de uso de los suelos agropecuarios de dichos territorios.

Para la determinación y caracterización de las áreas agropecuarias según la aptitud de uso de la tierra, debe considerarse que las áreas con aptitud para usos agropecuarios son el resultado de un ejercicio de zonificación soportada en criterios técnicos de componentes biofísicos, económicos y sociales y en la normativa que incida en la delimitación. De acuerdo con la UPRA (2016a), existen zonas aptas y no aptas. Las zonas aptas se clasifican en tres tipos:

- Aptitud alta: zonas con las mejores condiciones, desde el punto de vista biofísico y socioeconómico. Representan inversiones menores para lograr una producción eficiente y se reducen los riesgos agropecuarios. Estas zonas no presentan restricciones legales para el uso agropecuario.
- Aptitud media: zonas con limitaciones moderadas de tipo biofísico o socioeconómico, que requieren mayores inversiones para mejorar la eficiencia y reducir los riesgos. Estas zonas no presentan restricciones legales para el uso agropecuario.
- Aptitud baja: zonas con fuertes limitaciones de tipo biofísico o socioeconómico, las cuales podrían adecuarse con grandes inversiones o el desarrollo de nuevas tecnologías. Estas zonas no presentan restricciones legales para el uso agropecuario.

Las zonas no aptas presentan restricciones biofísicas, socioeconómicas o legales que imposibilitan el desarrollo de la actividad agropecuaria.

Para delimitar y caracterizar las áreas agropecuarias según la capacidad de uso, la UPRA (González, 2018) recomienda que el municipio diferencie las áreas agropecuarias en dos grandes grupos:

Grupo 1: áreas con tierras con capacidad para ser utilizadas en agricultura, ganadería tecnificada y forestal productivo de tipo intensivo y semiintensivo (clases agrológicas I a IV); se considera que tienen capacidad para ser utilizadas en agricultura y ganadería en forma amplia e intensiva (clase I), a fuertemente restringida (clase IV); en ese sentido se incrementan las prácticas de manejo y conservación. Las tierras de la clase IV pueden ser usadas en agroforestería. Se tienen en cuenta las vocaciones agrícola, ganadera y forestal de producción, así como la aptitud alta y media para los cultivos o sistemas de producción.

Grupo 2: áreas con tierras que pueden ser utilizadas, en forma restringida, en actividades agrícolas, ganaderas, agroforestales o forestales (clases V-VI-VII). Las tierras de la clase V no son aptas para agricultura convencional por limitaciones diferentes a la erosión, como, por ejemplo, la ocurrencia de inundaciones prolongadas y la presencia de pedregosidad superficial. Con la implementación de sistemas de cultivo y prácticas de manejo especiales, en estas tierras se podrían adelantar actividades agrícolas y ganaderas con rendimientos aceptables. Las tierras de clases VI y VII no tienen capacidad para la agricultura, excepto para cultivos específicos semiperennes o perennes, semidensos y densos y sistemas

agroforestales y forestales, debido a severas limitaciones como pendientes escarpadas; eventualmente, las de menor pendiente podrían utilizarse en ganadería. Cualquiera de estas clases de uso requiere intensas prácticas de manejo y de conservación.

Para identificar las áreas agropecuarias de importancia para la seguridad alimentaria, la UPRA (2016a) propone los siguientes criterios:

- Agrupación de los suelos que tienen capacidad agrológica para la producción de alimentos, localizadas en zonas de ladera ligera a moderadamente inclinadas u onduladas y en suelos de media a baja capacidad productiva dentro de las subclases agrológicas IV, VI y VII (subclases por clima [c] y suelos [s]) del IGAC.
- Aquellas tierras evaluadas como de aptitud alta, media o baja, identificadas por la evaluación de tierras.

Para la identificación de áreas agropecuarias en riesgo, se deben considerar, entre otros, los siguientes criterios:

- Presiones asociadas a la expansión urbana o suburbanización, al desarrollo industrial y por el desarrollo de usos incompatibles con el uso agropecuario.
- La degradación de los servicios ecosistémicos soporte para el desarrollo de los sistemas productivos.

Para los sistemas productivos agropecuarios ineficientes por sobreutilización o subutilización del suelo o incompatibles con la aptitud de la tierra, se deberá considerar su reconversión teniendo en cuenta los siguientes escenarios:

- Zonas de exclusión legal que presentan usos agropecuarios con alto nivel de intensidad.
- Zonas de uso condicionado que permiten usos agropecuarios, pero presentan conflictos de uso.
- Zonas con vocación o aptitud agropecuaria que tienen usos agropecuarios, pero presentan conflictos por sobre o subutilización de uso del suelo.
- Zonas con vocación o aptitud agropecuaria que tienen usos agropecuarios y no presentan conflictos de uso, pero tienen baja productividad.
- Zonas con vocación o aptitud agropecuaria que no tienen usos agropecuarios (Massiris, 2018).

BIBLIOGRAFÍA

Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) y Universidad del Magdalena (Unimagdalena). (2014). *Caracterización de los principales artes de pesca de Colombia y reporte del consolidado del tipo y número de artes y embarcaciones y UEP empleadas por los pescadores vinculados a la actividad pesquera*. Contrato de Prestación de Servicios 190, suscrito entre la Aunap y la Unimagdalena. Santa Marta y Bogotá.

Contraloría General de la República (CGR). (2014). *Actuación especial sobre acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*. Bogotá: CGR.

Comité Interinstitucional (2017). *Lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural 2016-2038*. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder, en liquidación), Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), Agencia Nacional de Tierras (ANT), Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Bogotá.

Coraggio, J. (2011). *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*. Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Eds.). Quito: Abya-Yala.

Ley 388 de 1997. «Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 43091, del 24 de julio de 1997. Congreso de Colombia.

De Roux, F. (2016). *Cicatrices*. Conferencia pronunciada en el XI Encuentro de la Jurisdicción Constitucional: un inventario de jurisprudencia. 28 de septiembre de 2016 (citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-077/17).

Decreto 1985 de 2013. «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias». Diario Oficial 48911, del 12 de septiembre de 2013. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Decreto 2364 de 2015, por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica. Diario Oficial 49719, del 7 de diciembre de 2015. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Decreto Ley 893 de 2017. «Por el cual se crean los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)». Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). *Tercer censo nacional agropecuario*. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP.

—. (2015). *Bases del plan nacional de desarrollo 2014-2018. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación*. Bogotá: DNP.

—. (2016). *POT modernos*. Presentación en PowerPoint del Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Los planes de desarrollo territoriales como un instrumento de construcción de paz*. Bogotá: DNP.

Echeverri R. y Ribero, M. (2002). *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Costa Rica: IICA y Corporación Latinoamericana Misión Rural.

Gobierno nacional y FARC. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Gómez, D. (1994). *Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico*, Madrid: Agrícola Española.

González, H. (2018). *Contexto para la planificación, gestión del desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario*. Bogotá: UPRA.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (1997a). *Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental*. Bogotá: IGAC.

—. (1997b). *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal*. Bogotá: IGAC.

—. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) et al. (2013). *Conflictos de uso del territorio colombiano, a escala 1.100.000*. Bogotá: IGAC.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). (2011). *Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial 2010-2014*. Bogotá: Incoder.

—. (2012). *El desarrollo rural con enfoque territorial: perfil territorial de las áreas de desarrollo rural*. Bogotá: Incoder.

Legiscomex.com (2013). *Estudios de mercado: peces ornamentales en Colombia*. Recuperado de <<https://www.legiscomex.com/BancoConocimiento/E/estudio-peces-ornamentales-2013-rci280/estudio-peces-ornamentales-2013-rci280.asp>>.

Massiris, Á. (2001). «Cualidades y desafíos de las políticas latinoamericanas de OT», en UAEM, *Coloquio Geográfico sobre América Latina*, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

—. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Colección de Investigación, UPTC 1. Tunja: UPTC.

—. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*. Colección Investigación UPTC, 4. Tunja: UPTC.

—. (2012). *Gestión territorial del desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Colección Investigación UPTC, 47. Tunja: UPTC.

—. (2014). «Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomía en América Latina». En: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Autonomías y ordenación territorial y urbanística*. Ecuador: Universidad de Cuenca, pp. 68-85.

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

—. (2018). *Definición de modelo territorial agropecuario y estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario*. Bogotá: UPRA.

Méndez, E. (1990). *Gestión ambiental y ordenación del territorio*. Mérida (Venezuela): Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (2011). *Proyecto de ley de tierras y desarrollo rural*. Bogotá: MADR.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Minvivienda). (s. f.). *Balance general de los POT de primera generación*. Bogotá: Minvivienda.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2005). *National Aquaculture Sector Overview. Visión general del sector acuícola nacional, Colombia. National Aquaculture Sector Overview Fact Sheets*. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_colombia/es>.

Pérez, E. y Farah, M. (2002). «Los modelos de desarrollo y las funciones del medio rural en Colombia». En: *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 49, segundo semestre, 2002, pp. 9-27. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Pujadas, R. y Jaume, F. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Colección Espacios y Sociedades, 8. Madrid: Síntesis.

Resolución 128 de 2017. «Mediante la cual se adoptan las "Bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria». Diario Oficial 50250, del 31 de mayo de 2017. Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural.

Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, Costa Rica: IICA.

Umaña, M. (2017). «¿Qué ha pasado con el enfoque territorial en Colombia?». En: *La Silla Llena*. Red Rural. Recuperado de <<http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/que-ha-pasado-con-el-enfoque-territorial-en-colombia-59317>>.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2016a). *Guía metodológica para el fortalecimiento del contenido rural agropecuario en los planes de ordenamiento territorial*. Documento inédito.

—. (2016b). *Propuesta de caracterización de la agricultura familiar. Metodología de acercamiento conceptual y de espacialización: lineamientos generales para la agricultura familiar en Colombia*. Documento inédito.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y Corporación Latinoamericana Misión Rural (CLMR). (2014). *Plan preliminar nacional del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural*. Convenio interadministrativo. Bogotá: UPRA.

APÉNDICE A

DIAGNOSTICO DE ESTRUCTURA PRODUCTIVA MUNICIPAL

Tomado del módulo 3, diagnóstico, de la «Guía metodológica para el fortalecimiento del contenido rural agropecuario en los planes de ordenamiento territorial» (UPRA, 2016b).

DIAGNÓSTICO DE ESTRUCTURA PRODUCTIVA MUNICIPAL

La estructura productiva se expresa mediante la caracterización de las actividades productivas agropecuarias presentes en el territorio rural municipal. Se caracteriza a partir de tres preguntas orientadoras vinculadas al conocimiento de las capacidades para la producción agropecuaria, el uso actual del territorio rural y la profundización en los sistemas de producción agropecuaria más relevantes para el municipio.

El diagnóstico de la estructura productiva debe brindar elementos para que el municipio formule un adecuado ordenamiento productivo agropecuario, reconociendo las ventajas comparativas tanto en el territorio municipal como a nivel regional, que le permita identificar áreas que participan en distintos eslabones de la cadena productiva agropecuaria y clústeres productivos existentes.

CAPACIDADES DEL TERRITORIO PARA LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Con el objetivo que el municipio conozca las capacidades con las que cuenta el territorio para desarrollar la producción agropecuaria, se propone a partir de la pregunta ¿Cuáles son las potencialidades o limitantes que afectan la actividad agropecuaria y las áreas que requieren manejos diferenciados del suelo?

Para la capacidad del territorio rural agropecuario, se enlistan algunas variables para su caracterización (cuadro 1).

Cuadro 6. Variables para la caracterización de la capacidad biofísica del territorio

Variables	Variables detalle
Áreas potenciales para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales	Aptitud ²²
	Vocación ²³
Oferta hídrica	Nacimientos de agua
	Ríos, quebradas, caños
	Lagunas, ciénagas, humedales, zapales y reservorios, entre otros
Amenazas a la producción	Volcánica
	Inundaciones
	Erosión o degradación de suelos
	Avalanchas
	Remoción en masa
	Hidrometeorológicas (sequías, heladas, granizadas, vientos fuertes)
Riesgos para la producción agropecuaria	Climáticos
	Financieros
	Mercados
	Fitosanitarios

Insumos:

Información secundaria

- Estudios de suelos: el municipio puede hacer uso de la cartografía que provee el IGAC, a nivel nacional, o estudios de mayor detalle realizados por las corporaciones autónomas o gobernaciones, en caso de que existan.
- Estudio Nacional del Agua o mapas de análisis hidrológico: el estudio que para el 2014 fue realizado por Ideam u otros estudios realizados por las corporaciones y universidades.
- Zonificación de aptitud para cultivos comerciales existentes, elaborados por la UPRA.
- Estudio sobre la vocación actual de uso de las tierras, última versión.

²² Aptitud: disposición de un área, en términos físicos, ecosistémicos, sociales y económicos, para la utilización adecuada en una determinada actividad.

²³ En territorios donde no haya cubrimiento del estudio de aptitud, solo se podrán tener en cuenta las unidades de vocación agropecuaria de las tierras, resultantes del estudio «Vocación de usos de las tierras» (IGAC, 2012) o en su más reciente versión.

- e) Evaluación de tierras existente.
- f) Estudios y mapas de amenazas y riesgos naturales y antrópicos que afecten la producción agropecuaria.
- g) Estudios existentes sobre riesgos para la producción agropecuaria.

Información primaria:

Actualización de aquellos aspectos que, por su detalle, pueden no estar disponibles en información secundaria, como puntos de nacimiento de agua y áreas de amenazas por desastre natural, a través de la herramienta GPS.

Caracterización de la capacidad del territorio para producción agropecuaria

La caracterización de las capacidades del territorio para la producción agropecuaria se centra en los elementos que permiten analizar las capacidades productivas con que cuenta el territorio rural. En este sentido, es necesario conocer la vocación de uso de las tierras, así como la aptitud que tiene para la producción de ciertos cultivos comerciales, las posibles amenazas naturales y antrópicas que puedan afectar la producción agropecuaria y los riesgos a los que se puede ver enfrentada, así como la disponibilidad de agua con que cuenta el territorio, como soporte para esta producción.

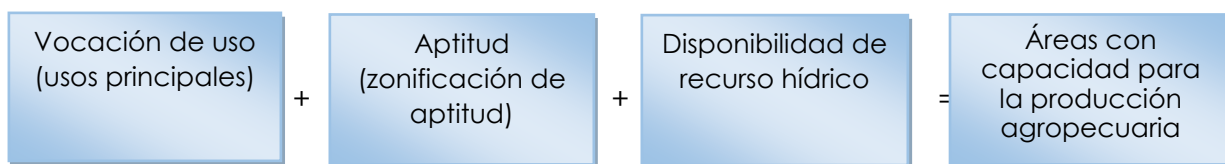
Por consiguiente, se sugiere realizar la superposición de las capas de información de vocación, aptitud, áreas de amenaza y riesgos naturales y áreas con adecuada disponibilidad de agua.

Para ello, se propone retomar un procesamiento cartográfico similar al definido en el estudio de conflictos de uso del suelo del IGAC²⁴ y complementar con la nueva información de análisis de aptitud agropecuaria que se ha construido desde la UPRA, así como las limitantes ambientales (áreas amenazas naturales y riesgos agropecuarios), que han sido caracterizadas por la administración en su plan de gestión del riesgo municipal o en estudios de caso.

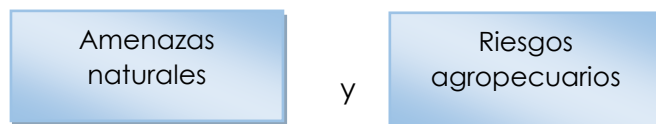
Es importante tener en cuenta los estudios sobre riesgos de la producción agropecuaria, cuando existan: identificar los productos agropecuarios, su localización y tipos de riesgos a los que se pueden enfrentar.

Bajo este marco, un área con capacidad para producción agropecuaria resultaría de la siguiente relación:

²⁴ V. IGAC *et al.* (2013), p. 51.



Considerando **limitantes** como:



Se propone, entonces, realizar un cruce entre esta caracterización y la división político-administrativa rural (veredas y corregimientos, entre otros), a partir de la cual es posible identificar áreas rurales con capacidad para la producción agropecuaria.

Cobertura y uso actual del suelo

Para el desarrollo de este tema, el municipio debe comenzar por plantearse preguntas que contribuyan al conocimiento de la distribución de las coberturas y las formas de uso del suelo en el territorio municipal, como ¿cuáles son las coberturas y usos que se presentan en el territorio rural actualmente?

La anterior pregunta pretende evidenciar la multifuncionalidad e integralidad que se le atribuye al territorio rural actual, en donde confluyen una serie de actividades de tipo agropecuario, industrial, comercial, residencial y de extracción y explotación minero-energética, a lo que se denomina nueva ruralidad.

Tradicionalmente, el territorio municipal se ha pensado en términos urbanos y rurales y a este último se le ha otorgado la predominancia de los usos agropecuarios; sin embargo, actualmente, en el sector rural predomina una pluriactividad que valora cada vez más las zonas rurales, periurbanas y suburbanas como alternativa para usos residenciales, de parques empresariales e industriales, comercio, turismo y recreación, que varía así las relaciones sociales de producción.

La caracterización de las coberturas y usos del suelo rural constituye una herramienta muy valiosa para la comprensión del orden socioeconómico y productivo del territorio. Su conocimiento detallado y actualización periódica permite a la administración municipal conocer la dinámica de transformación, así como analizar posibles potencialidades o conflictos de uso que, en un marco prospectivo, serán un importante insumo para clasificación y reglamentación de nuevos usos.

Es así como el producto que se pretende obtener de esta pregunta es un mapa de coberturas y uso actual del suelo rural, el cual debe dar un paso adelante respecto

a la clasificación que hasta el momento ha sido realizada para la actividad agropecuaria y vincular así una nueva propuesta de leyenda de usos agropecuarios que la UPRA ha elaborado para este fin.

Identificación de las coberturas y usos del suelo rural

Para caracterizar e identificar las coberturas y usos que se presentan en el suelo rural, se recomienda que el municipio que tome como base la «Leyenda de usos agropecuarios del suelo a escalas mayores a la escala 1:25.000» (IGAC y UPRA, 2015), la cual permite llegar hasta el nivel de detalle de los productos que se presentan en cada territorio. Este nivel de detalle depende de la escala de la información cartográfica con que se cuente. Los capítulos 4, 5 y 6 de la leyenda presentan la metodología para llegar a la clasificación de usos agropecuarios.

La leyenda de usos agropecuarios toma como base la leyenda de coberturas de la tierra de Corine Land Cover, además de otras metodologías aplicadas a nivel nacional y regional, así como información estadística como complemento. Su construcción se basa en cuatro criterios generales: jerarquía, actividades agropecuarias, identificación cartográfica (fenosistema) e identificación de propósitos (criptosistema). Para definir la clasificación de uso del suelo en los niveles 3 y 4, es pertinente obtener información primaria o secundaria, como nivel tecnológico, economía básica y estructuración de costos, con el fin de conocer su propósito²⁵.

El cuadro 2 presenta la estructuración de la leyenda el sistema de clasificación de usos agropecuarios hasta el nivel 3, que corresponde a la identificación del fenosistema; a partir del nivel 4, contiene tipos de cultivo o especies definidas con base en información complementaria. En el ámbito municipal, se requiere aumentar el nivel de detalle de la clasificación; por lo tanto, se puede realizar mediante niveles 5 o 6, que corresponderán con cultivos a nivel de especies o variedades cuyos datos pueden ser recogidos en campo o a través de fuentes secundarias (UPRA e IGAC, 2015). Las definiciones de las clases de usos que contiene la leyenda hasta el nivel 3 se encuentran desarrolladas en el capítulo 4 de la publicación mencionada.

²⁵ Con el fin de ampliar este tema, es pertinente consultar la «Leyenda de usos agropecuarios del suelo a escalas mayores a la escala 1:25.000», publicado por la UPRA en 2015: <www.upra.gov.co>.

Cuadro 7. Sistema de clasificación de usos agropecuarios

NIVEL		
1	2	3
Uso agrícola	Transitorios	Otros cultivos transitorios
		Fibras vegetales
		Cereales
		Leguminosas
		Hortalizas a cielo abierto
		Tubérculos
		Pastos
		Aromáticas medicinales y condimentarias
	Permanentes	Fibras vegetales
		Frutas convencionales
		Frutales No Convencionales
		Cítricos
		Otros permanentes
	Confinados agrícolas	Otros confinados
		Flores
		Follajes
		Hortalizas confinadas
		Viveros/semilleros de propagación
		Hongos/setas
	Tierras inactivas	Otras tierras inactivas
		Tierras en preparación
		Tierras en descanso
Uso pecuario	Pastoreo	Otros
		Pastizales naturales
		Pastizales manejados
	Confinados pecuarios	Otros confinados pecuarios
		Tradicional
		Producciones especiales
	Zoocría	Otros
		Avestruces
		Babillas
		Chigüiros
		Iguanas



Uso forestal	Plantaciones forestales comerciales	Plantaciones coníferas
		Plantaciones latifoliadas
	Bosques naturales y seminaturales	
Usos agroforestales	Arreglos silvopastoriles	
	Arreglos agrosilvícolas	
	Arreglos agrosilvopastoriles	
Uso acuícola	Acuicultura marina	Camarones
	Acuicultura continental	Peces óseos de consumo
		Peces ornamentales
Uso pesca	Pesca comercial artesanal marina	Moluscos, crustáceos, peces óseos y cartilaginosos
	Comercial industrial marina	Crustáceos, peces óseos y cartilaginosos
	Comercial artesanal continental	Peces óseos
	Pesca comercial artesanal de ornato continental	Peces óseos, rayas

Fuente: IGAC y UPRA (2015).

Para la identificación de **usos no agropecuarios** en el suelo rural, se recomienda utilizar la «Leyenda nacional de coberturas de la tierra, a escala 1:100.000» o de escalas más detalladas, cuando exista, elaborada a partir de la metodología Corine Land Cover, adaptada para Colombia. Esta metodología agrupa las coberturas no agropecuarias distintas a bosques y áreas seminaturales, áreas húmedas y superficies de agua, en una categoría denominada **territorios artificializados**, y propone niveles de detalle de las coberturas que después del nivel 3 puede corresponder con el uso que se da a esta cobertura (Ideam, 2010). Allí se asocian usos del suelo como residencial, comercial, militar, transporte, industrial, minería, hidrocarburos, escombreras, rellenos, áreas para uso en actividades culturales, deportivas y turísticas, cuerpos de agua y áreas de humedales.

El cuadro 3 presenta las coberturas definidas como territorios artificializados en la leyenda de Corine Land Cover adaptada para Colombia, a partir de la cual se aproxima a los usos en el suelo rural distintos al agropecuario:

Cuadro 8. Usos del suelo según la leyenda Corine Land Cover adaptada para Colombia

NIVEL			
1	2	3	4
Territorios artificializados	Zonas urbanizadas	Tejido urbano continuo	
		Tejido urbano discontinuo	
	Zonas industriales, comerciales y redes de comunicación	Zonas industriales o comerciales	Zona industriales
			Zonas comerciales
		Red vial, ferroviaria y terrenos asociados	Red vial y territorios asociados
			red ferroviaria y territorios asociados
		Zonas portuarias	Zonas portuarias fluviales
			Zonas portuarias marítimas
		Aeropuertos	Con infraestructura asociada
			Sin infraestructura asociada
		Obras hidráulicas	
	Zonas de extracción minera y escombreras	Zonas de extracción minera	Otras explotaciones mineras
			Explotación de hidrocarburos
			Explotación de carbón
			Explotación de oro
			Explotación de materiales de construcción
			Explotación de sal
		Zonas de disposición de residuos	Otros sitios de disposición a cielo abierto
			Escombreras
			Vertederos
			Rellenos sanitarios
	Zonas verdes artificializadas no agrícolas	Zonas verdes urbanas	Otras zonas verdes urbanas
			Parques cementerios
			Jardines botánicos
			Zoológicos
			Parques urbanos
			Rondas de cuerpos de agua de zonas urbanas



NIVEL			
1	2	3	4
		Instalaciones recreativas	Áreas culturales
			Áreas deportivas
			Áreas turísticas

Fuente: Ideam (2010).

Insumos para la caracterización

Para obtener el mapa de coberturas y usos del suelo del municipio es importante usar información cartográfica, información secundaria proveniente de distintas fuentes, así como información primaria levantada y validada en campo.

- Leyenda nacional de usos agropecuarios (IGAC y UPRA, 2015), para la identificación de los usos de ese sector específicamente.
- Leyenda nacional de coberturas de la tierra, adaptada para Colombia, escala 1:100.000, a partir de la cual se obtienen los usos del suelo para cada cobertura (Ideam, 2010). Se recomienda el uso de esta leyenda para identificar los usos del suelo rural no agropecuario.
- Mapa de coberturas de la tierra, a escala 1:100000, para el país, y a mayor detalle, donde existan, el cual será base para la actualización del mapa de cobertura y usos a nivel de municipal.
- Mapas de cobertura y uso del suelo que tengan cubrimiento del territorio municipal de al menos dos periodos anteriores.
- Imágenes de satélite; se pueden gestionar en entidades como el IGAC, las secretarías de planeación del departamento o las CAR.
- Información cualitativa, como cifras o estándares, y cuantitativa que proveen los censos agropecuarios, las encuestas o el anuario estadístico, cuyas fuentes pueden ser el DANE, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las secretarías de agricultura o de desarrollo económico departamental y municipal.
- Base cartográfica catastral del municipio, bases alfanuméricas o registro 2 de la base catastral, para identificar el destino económico de los predios, proporcionada por el IGAC o las oficinas de catastro correspondientes.
- Localización de establecimientos comerciales y de servicios e industriales que contienen los registros de las oficinas de la Cámara de Comercio.

Proceso para actualizar el mapa de coberturas y uso actual del suelo rural

La puesta en práctica de la leyenda de usos agropecuarios inicialmente toma información del mapa de coberturas de uso de la tierra, elaborados a partir de la metodología Corine Land Cover, y la reclasifica como usos de la tierra. En este proceso, es posible encontrar: a) que una unidad de uso corresponda con una única unidad de cobertura, en cuyo caso la reclasificación es directa; b) que una unidad de uso pueda estar en dos o más unidades de cobertura, caso en el cual es necesario basarse en información primaria o secundaria para llegar al nivel de detalle de uso de la unidad de cobertura.

La identificación de las unidades de uso agrícola generalmente corresponde con las de cobertura; sin embargo, pueden encontrarse inconsistencias puesto que algunos cultivos de la leyenda de usos no están en la capa de coberturas, debido a temas como que, por su baja extensión, no alcanzan a ser considerados o no son fácilmente identificables. En estos casos se deben aplicar procesos de aumento de detalle de la información, a partir del uso de sensores remotos de mejor resolución o de información secundaria.

Teniendo en cuenta las capacidades tanto institucional como de recursos, en esta metodología se plantean dos caminos para que los municipios obtengan o actualicen el mapa de coberturas y usos de la tierra:

- Los municipios y distritos con POT y PBOT que cuenten con información cartográfica, imágenes de satélite y fotografías aéreas actualizadas, pueden partir del mapa de coberturas de la tierra, a escala 1:100.000, y realizar el proceso de reclasificación necesario para obtener las unidades de cobertura de acuerdo con la escala requerida (Ideam, 2010).
- Para los municipios con esquemas de ordenamiento territorial (EOT) que no cuenten con información de imágenes de satélite, se sugiere tomar el mapa de coberturas de la tierra, a escala 1:100.000, resultado de la metodología Corine Land Cover, elaborado por el IGAC, que cubre todo el país, o a mayor escala, en aquellos departamentos en los que exista, y realizar un corte para su municipio.

Se sugiere que el municipio elabore un mapa preliminar de coberturas y usos del suelo rural, que puede ser complementado y detallado con información de censos agropecuarios, sobre el destino económico de los predios, localización de explotaciones mineras e industriales, turísticas, culturales y recreativas. Con el fin de verificar y detallar las unidades, se propone realizar un taller de cartografía social con un grupo focal y líderes comunitarios, quienes indicarán los principales usos de la tierra en su vereda, en términos de tipos de cultivos o productos, y los localizarán en un mapa; el resultado de esta actividad será el insumo para que el municipio elabore el mapa definitivo de coberturas y uso de la tierra. Igualmente, es necesario realizar verificaciones de campo mediante recorridos a partir de un muestreo de áreas.

Para la adecuada clasificación de otros usos agropecuarios relacionados con infraestructura, que por la escala no pudieron ser identificados, se recomienda complementar o verificar con información secundaria o durante la verificación de campo. Igualmente, para la clasificación de los arreglos agroforestales, se deberá utilizar sensores remotos de alta resolución o información de campo.

Las unidades de uso del suelo rural **no agropecuario**, como se mencionó anteriormente, se obtienen a partir de la leyenda nacional de coberturas de la tierra, elaborada con la metodología Corine Land Cover, adaptada para Colombia. La leyenda contempla seis niveles de coberturas; sin embargo, el usuario debe seleccionar las unidades de acuerdo con el máximo detalle que le permita la escala de trabajo, teniendo en cuenta la resolución de las imágenes de satélite, las condiciones ambientales de la región, así como los requerimientos del municipio (Ideam, 2010).

Como síntesis, se obtiene el mapa de coberturas y uso actual del suelo rural, el cual constituye un insumo básico para el POT de un municipio, ya que muestra cómo se está utilizando el territorio en la actualidad y brinda al municipio criterios para definir los usos y generar las estrategias de gestión del suelo rural.

Análisis multitemporal de cambio de unidades de uso del suelo rural

Con el objeto de observar los cambios de uso del suelo en el territorio municipal, se propone realizar mapas sociales, a partir de los cuales es posible realizar una línea de tiempo que facilite la identificación espacial y temporal de los principales hitos en los cambios de uso y cobertura de la tierra en el municipio.

En tal sentido, se propone tomar mapas de cobertura y usos del suelo de por lo menos dos momentos anteriores y el mapa actualizado, con lo cual se van a identificar los cambios y transformaciones del territorio, complementado con una línea de tiempo. Este análisis multitemporal del territorio también se puede realizar comparando imágenes de satélite o fotografías aéreas del municipio correspondientes distintos momentos históricos.

Para realizar este ejercicio de cartografía social es pertinente que el municipio cuente con una base cartográfica completa a nivel municipal y regional, que contenga todas las capas fundamentales: red vial, centros poblados, división veredal y municipal, nombres de principales sitios, hidrografía, infraestructura para el sector agropecuario.

Atención: Es importante considerar las limitantes que presenta el mapa de coberturas de la tierra, a escala 1:100.000, debido a que generalmente los municipios trabajan para la formulación del POT escalas de mayor detalle; por lo tanto, las unidades que contiene el mapa pueden ser muy generales para este propósito.

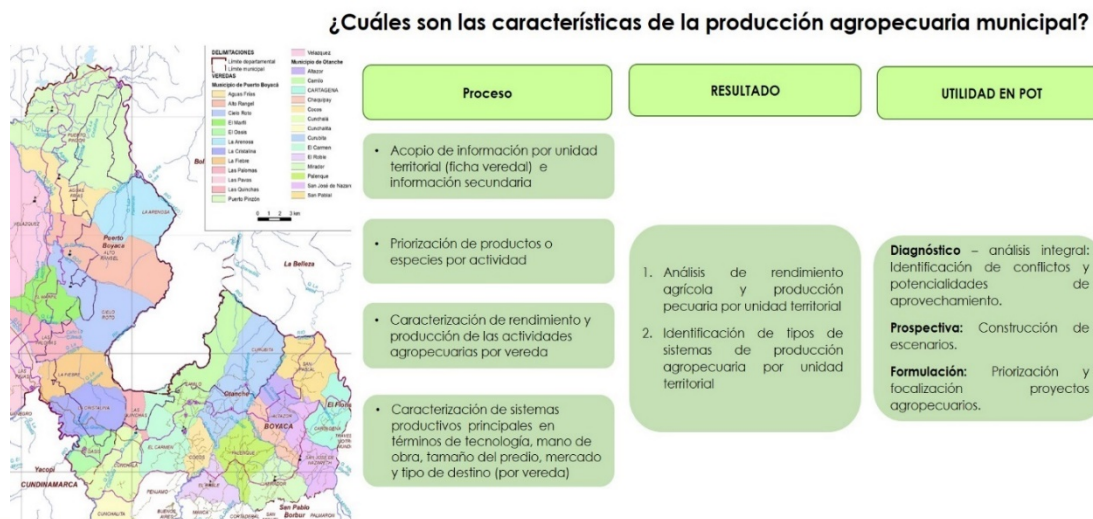
Caracterización del proceso productivo

La producción agropecuaria debe caracterizarse abordando todos los procesos que implica la cadena productiva, para lo cual el diagnóstico del POT debe enfocarse en identificar las áreas o lugares del territorio donde se ubican las actividades de los diferentes eslabones y los clústeres existentes. Estos pueden funcionar a escala regional, por tanto, el municipio debe realizar un análisis de integración espacial regional que busca identificar los territorios con los cuales realiza intercambios de bienes y servicios. Para ello, se deben tener en cuenta los elementos estructurantes del territorio como las vías de comunicación, la infraestructura sectorial, la red de asentamientos y su función dentro de la cadena productiva.

Este análisis permite al municipio reconocer las zonas con ventajas comparativas que le posibiliten ser competitivo, territorial y sectorialmente. Para ello, se plantea la identificación de territorios que cumplen alguna función dentro de los procesos de la cadena productiva, tales como producción, poscosecha, transformación, comercialización y disposición de residuos y desechos.

En este sentido, el instrumento de recolección de información primaria (ficha veredal) contempla preguntas que indagan por los lugares o áreas donde se llevan a cabo las actividades de cada proceso en el municipio o fuera de este. Este ejercicio debe orientar al municipio en la toma de decisiones frente a iniciativas de asociatividad con fines de desarrollo territorial y fortalecimiento de ventajas comparativas.

A continuación, se aborda la caracterización a partir de cada uno de los procesos de la cadena productiva, partiendo de la siguiente pregunta: ¿cuáles son las características del proceso productivo agropecuario municipal?

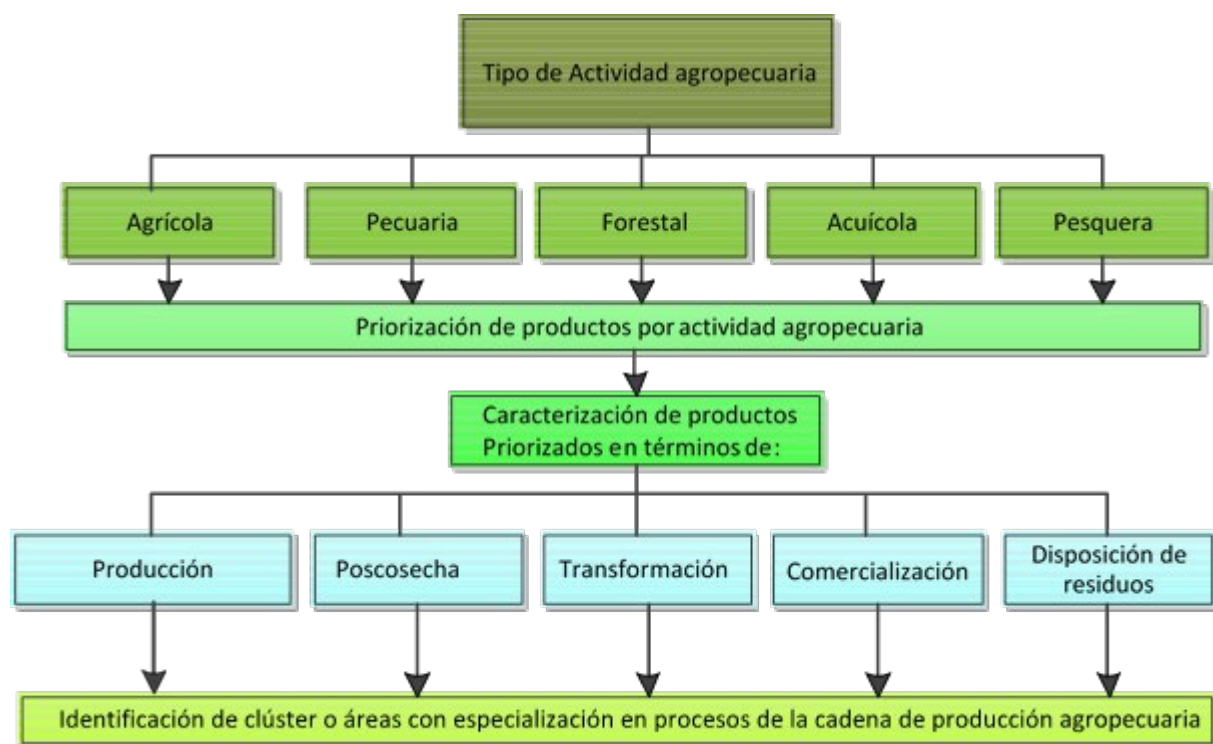


Este análisis le permitirá al municipio delimitar áreas dedicadas a la producción agropecuaria, identificar las áreas donde se realizan los procesos de poscosecha, transformación de los productos, comercialización y disposición de los residuos resultantes del proceso productivo. Se debe identificar cuáles de estos procesos de desarrollan en el municipio y cuáles fuera de él. Esto facilitará a la administración focalizar proyectos productivos y de fortalecimiento acordes con la realidad territorial, así como tener mayores elementos de análisis que orienten la toma de decisiones en relación al manejo que se deberá dar al suelo rural.

Marco analítico

Para responder esta pregunta, se parte de la información obtenida en la ficha de recolección de información primaria (ficha veredal), donde se identifican las principales actividades y productos agropecuarios por vereda, así como los elementos que lo caracterizan, en términos de mano de obra, tamaño de la explotación, tecnología y asistencia técnica y el destino de los productos, como lo muestra la figura 1, teniendo el enfoque de cadena productiva agropecuaria.

Figura 4. Modelo analítico para caracterizar el proceso de producción por vereda



Se propone la siguiente batería de variables (cuadro 4), consideradas en la ficha veredal, que facilitan la caracterización del proceso productivo de los productos

priorizados y contribuyen a analizar la problemática relacionada con el tema productivo y a dar respuesta a la pregunta planteada. Sin embargo, el municipio debe seleccionar y proponer los temas y variables que permitan responder a sus problemáticas particulares.

Cuadro 9. Detalle de las variables para caracterizar el proceso productivo agropecuario

Temas	Variables	Variables detalladas
Usos agropecuarios	Producción agrícola	Principales productos generadores de ingresos
		Total de producción
		Área sembrada con cultivos transitorios
		Área sembrada con cultivos permanentes
		Área cosechada con cultivos transitorios
		Área cosechada con cultivos permanentes
		Rendimiento de cultivos transitorios
		Rendimiento de cultivos permanentes
		Lugar donde se adquieren las semillas, Insumos y maquinaria
		Precio promedio por unidad local
	Producción pecuaria	Principales especies generadoras de ingresos
		Total de producción por especie
		Área sembrada en pasto
		Número de animales por especie
	Producción forestal	Precio promedio de venta por unidad
		Principales especies generadoras de ingresos
		Área plantada
		Cantidad de madera vendida
		Precio promedio de venta
	Producción acuícola	Principales especies cultivadas
		Sistema de cultivo, estanques, tanques o jaulas)
		Extensivo, semiintensivo, intensivo
		Área de cultivo
	Producción pesquera	Producción promedio
		Principales fuentes (ríos, caños)
		Principales especies
		Esfuerzo
		Producción promedio
Tecnología	Alternativas tecnológicas por vereda	Tipo de arte
		Tecnificado con asistencia técnica permanente e innovación en cualquier etapa A
		Tecnificado con asistencia técnica permanente B
		Tradicional con alguna asesoría técnica C
Mano de obra	Empleada	Tradicional sin asesoramiento técnico D
		Promedio de edad de la población empleada durante todo el ciclo productivo
		Número de personas empleadas por sistema productivo por ha (durante todo el ciclo productivo)

Temas	Variables	Variables detalladas
	Tipo	Población empleada por sexo durante todo el ciclo productivo
		Jornal informal
		Mano de obra familiar
		Contratada formalmente
Semillas		Lugar donde se obtienen
		Lugar donde se almacenan
Insumos		Lugar donde se obtienen
Poscosecha		Lugar donde se realiza
Transformación		Tipo de transformación que se realiza
		Lugar donde se realiza
		Actor que lo realiza
		Lugar donde se obtienen los insumos
Tamaño de predios	Rangos de tamaño	Áreas por rangos de tamaño
Destino de la producción agropecuaria		Lugar donde se comercializa la producción
	Autoconsumo	Porcentaje de producción
	Local	
	Regional	
	Nacional	
	Internacional	
Tipo de mercado	Mayoristas	
	Minoristas	
	Agroindustria	
	Industria	
Disposición de residuos	Localización	La disposición de los residuos del proceso productivo
		Disposición de desechos no orgánicos
		La disposición de aguas usadas en el proceso productivo

Este marco analítico propone realizar análisis a nivel de vereda, a partir la priorización de dos productos por actividad agropecuaria y su caracterización. Además, se identifican áreas especializadas en los distintos procesos de la cadena productiva, áreas cohesionadas territorialmente y se establecen relaciones urbano-rurales y regionales en torno a la definición de clústeres. Igualmente, es importante la tipificación de áreas de agricultura familiar, campesina o comunitaria, zonas para la pesca artesanal (Zepa) o áreas donde se presente la acuicultura de recursos limitados, fundamentales dentro de la caracterización de la producción agropecuaria que el municipio debe considerar cuando se presenten estas actividades en su territorio.

Insumos para la caracterización

Para la caracterización de la producción agropecuaria, es necesario tener en cuenta los siguientes insumos:

Información secundaria:

Como fuentes secundarias para responder esta pregunta, se cuentan:

- El Censo Nacional Agropecuario, adelantado por el DANE, el cual recopila información a nivel de unidad de producción agropecuaria. Constituye la principal fuente de información actualizada, en términos de producción agropecuaria para el municipio.
- La información sobre actividades y producción proveniente de las evaluaciones agropecuarias que se hallan en las Epsagro, Umata u oficinas afines.
- La Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), adelantada por el DANE, proporciona información del sector agropecuario.
- La información sobre el destino y tipo de mercados agropecuarios; esta información se puede encontrar en las oficinas de desarrollo económico o en las ENA.
- La información catastral municipal o catastro multipropósito, donde exista, información que se puede gestionar con la secretaría de planeación municipal o con el IGAC.
- El plan de asistencia técnica adelantado por las Umata o las Epsagro brinda información sobre la tecnología aplicada por sistema productivo.
- La información dispuesta en diferentes sistemas de información, como los SIG municipales y sistemas de información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otros. Por ejemplo, en Agronet se encuentran los resultados de la georreferenciación y análisis de rendimiento de cultivos en 215 municipios seleccionados de todo el país. Esta información se halla publicada en la siguiente página web: <<http://www.agronet.gov.co>>.

Información primaria:

La **ficha de caracterización veredal** se propone como instrumento de recolección de información en campo, con el fin de aproximarse a la situación de la estructura productiva. Igualmente, se propone la elaboración de **mapas sociales** con la comunidad, con el fin de localizar las áreas donde predominan los productos priorizados, como complemento a la información recogida en la ficha.

Procesamiento de la información

Esta pregunta orienta el análisis hacia la caracterización de la estructura productiva agropecuaria actual, para la cual se propone realizar el siguiente procedimiento:

1. Recolección de la información faltante

Aplicar la encuesta (ficha veredal) de recolección de información primaria, para complementar la información recolectada y organizada en la etapa de alistamiento, lo cual permite al equipo técnico construir una percepción sobre el comportamiento y distribución en el territorio de los procesos de la cadena productiva.

Igualmente, el proceso de recolección incluye un ejercicio de cartografía social, donde los encuestados localizarán en su vereda zonas o lugares donde se desarrollan actividades como producción agropecuaria, procesos de poscosecha, transformación, comercialización y disposición de residuos. Además, este ejercicio cartográfico permite actualizar y complementar temas de infraestructura sectorial, vías de comunicación y asentamientos.

La aplicación de la encuesta permite priorizar los dos principales productos o especies agropecuarios por vereda, los cuales serán caracterizados a partir del proceso productivo agropecuario.

2. Caracterización del proceso productivo

La caracterización de los productos priorizados se realiza de acuerdo con los criterios establecidos en el cuadro 5.

Cuadro 10. Criterios para la caracterización del proceso productivo

Eslabón	Característica
Producción agropecuaria	- Ciclo de cultivo - Nivel de tecnología - Asistencia técnica - Tipo de mano de obra - Tamaño de la explotación - Lugar donde se realiza la actividad - Lugar donde se obtienen los insumos - Intensidad de uso - Rendimiento - Principales problemas que afectan la producción - Lugar de almacenamiento de productos - Lugar de almacenamiento de insumos Producción pecuaria: - Especie - Propósito
Poscosecha	- Lugar donde se adquieren los insumos para la poscosecha - Lugar donde se realiza la poscosecha
Transformación	- Quién realiza la transformación - Lugar donde se realiza la transformación del producto - Tipo de transformación - Lugar donde se adquieren los insumos para la transformación
Comercialización	- Lugar donde se comercializa el producto - Destino de los productos - Mercado al que se destina la producción

Disposición de residuos y desechos	- Lugar donde se realiza la disposición de los residuos del proceso productivo - Lugar donde se realiza la disposición de desechos no orgánicos - Lugar donde se realiza la disposición de aguas usadas en el proceso productivo
------------------------------------	--

*Lugar: predio, vereda, municipio o país.

Nota: Para complementar la información recopilada por la ficha veredal en la caracterización del proceso de producción, es pertinente usar fuentes con datos veredales como el Censo Nacional Agropecuario.

Síntesis del proceso productivo

La caracterización de los sistemas de producción se realiza de forma descriptiva; para esto, se sugiere elaborar un cuadro resumen que contenga el nombre de los productos y su descripción. Como síntesis, se propone realizar mapas que permitan identificar áreas con mejores ventajas competitivas para el desarrollo de la producción agropecuaria, la identificación de zonas o lugares especializados en los diferentes procesos de la cadena productiva, y la definición de clústeres productivos en el municipio o a nivel regional. Esto contribuirá a focalizar proyectos que favorezcan un mejor desempeño productivo del municipio y detectar áreas con mejores condiciones para la competitividad.

En este contexto, el municipio puede realizar los mapas que considere necesarios para entender la dinámica actual de la estructura productiva en su municipio a partir de los resultados de la encuesta por vereda y de los mapas sociales; en este sentido, la guía propone que pueden elaborarse algunos de los siguientes:

- Mapa de áreas de producción agropecuaria, identificando tipos de cultivos o actividad priorizadas por vereda; a estas áreas se asocian gráficos de rendimiento y producción.
- Mapa de relación de las veredas con áreas o lugares donde los habitantes rurales adquieren las semillas, los insumos agropecuarios y la maquinaria, especificando la especialidad del lugar de acuerdo con el servicio que presta. Este mapa puede resultar regional cuando los lugares de provisión se hallan fuera del municipio.
- Mapa de relación de las veredas con áreas o lugares donde se realizan procesos de poscosecha, transformación, comercialización o disposición de residuos, de la producción agropecuaria, especificando la especialización del lugar, de acuerdo con el proceso que desarrolla predominantemente. Igualmente, es preciso señalar rutas establecidas para movilizar los productos hacia las áreas especializadas o para recolección de residuos.
- Mapa de ubicación de clústeres productivos conformados, en el que se señalan las áreas o lugares especializados en cada proceso, en el territorio municipal o en la región, así como las rutas más frecuentes por donde se realiza el traslado de productos.

- Mapa actualizado con la infraestructura vial y para el sector agropecuario por vereda.
- Mapa donde se identifiquen y clasifiquen las veredas según la diversidad de productos agropecuarios.
- Mapa por producto priorizado, en el que se incluyen los eslabones de la cadena productiva existentes en el municipio.

4. Análisis histórico

Existen diversas fuentes secundarias que compilan datos estadísticos, analíticos o de estudios de caso (como las mencionadas en el ítem de insumos), que facilitan realizar comparaciones de datos de producción en distintos años. Se propone tomar información de las evaluaciones agropecuarias municipales de tres periodos distintos, para observar las variaciones en cuanto a:

- Rendimiento y producción agropecuaria.
- Áreas sembradas por cultivo.
- Diversificación cultivos, especies y producción pecuaria.
- Áreas de plantación forestal.
- Cambios en la actividad acuícola y pesquera.

El resultado de las comparaciones debe mostrar tendencias del proceso de producción agropecuaria a través de los periodos analizados, lo cual brindará elementos para que el municipio enfoque sus decisiones en lo relacionado con el ordenamiento productivo.

Este mismo ejercicio se propone en los municipios que cuenten con sistemas de información geográfica (SIG) e incluyan datos estadísticos del sector agropecuario, lo que les permitirá espacializar la información y observar cambios en el territorio a través de mapas y gráficos.

Algunas entidades territoriales cuentan con sistemas de información sectorial que le permitirán observar la dinámica de este sector agropecuario en su territorio. Igualmente, pueden consultarse sistemas de información de nivel nacional que concentran información por municipio, como <www.agronet.gov.co>, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Conflictos de Uso del Suelo en el territorio rural

Tomando como referencia la metodología de conflicto de usos del territorio colombiano propuesta por el IGAC en 2013, este criterio propone el análisis de la discrepancia entre el uso y ocupación que la población rural hace actualmente del medio natural y el uso que debería tener de acuerdo con sus potencialidades y restricciones ambientales, ecológicas, culturales, sociales y económicas (IGAC *et al.*, 2013, p. 51).

Posteriormente, desde la UPRA se construye otra definición más específica para el sector agropecuario, la cual concibe el conflicto en términos del cruce de las actividades sectoriales en el territorio, frente a lo que plantea: «Las áreas

agropecuarias de interés compartido con otros sectores se entienden como aquellas unidades de suelo rural agropecuario en las que confluyen intereses de otras entidades de carácter sectorial o en las que existen situaciones de hecho u ocupaciones que expresan conflictos de uso sobre los que corresponde al sector agropecuario definir de manera armónica y conforme a las competencias, funciones y determinaciones legales existentes» (UPRA, 2015, p. 132).

La presente guía propone específicamente la identificación de la presencia de usos no agropecuarios en suelos con potencial para esta actividad, así como una valoración sobre qué tan adecuada o no es la realización de ciertas actividades agropecuarias respecto a la capacidad productiva de los suelos rurales que posee el municipio.

En tal sentido, las tensiones, conflictos y potencialidades en el uso del territorio rural se manifiestan desde esta perspectiva en tres tipos de relaciones:

- 1) La relación entre actores con intereses y actividades distintas.
- 2) La relación entre actores y recursos naturales.
- 3) Entre actores y el orden jurídico vigente.

Estas relaciones se manifiestan en zonas continentales y espacios marítimo-costeros, entendiendo que la confluencia de intereses se convierte en tensión o potencialidad solo cuando se materializa en el territorio rural en decisiones específicas sobre el uso.

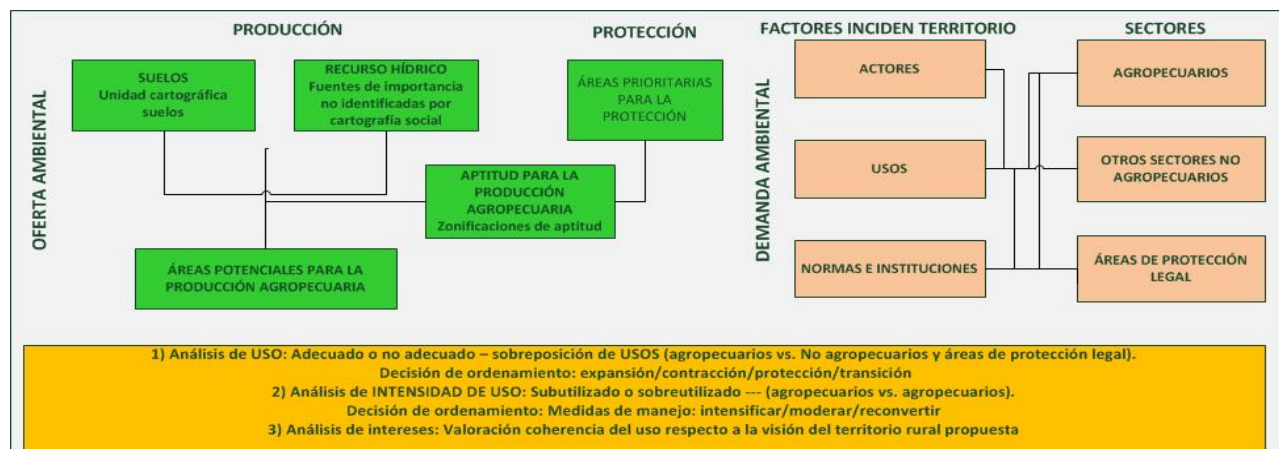
Retomando el modelo conceptual elaborado por el IGAC, la propuesta de análisis parte de identificar y establecer la vocación y aptitud de las tierras y del medio marino, en términos de sus principales características biofísicas y ambientales y, por otro lado, identificar y espacializar la demanda del territorio existente, entendida como las coberturas y usos predominantes que hacen los actores rurales en el proceso de ocupación del territorio (figura 2).

De estas relaciones se han configurado conflictos de uso del territorio colombiano, que actualmente constituye una de las bases conceptuales más importantes que poseen los municipios para desarrollar este tipo de análisis a una escala más detallada (IGAC *et al.*, 2013). Entre los hallazgos de tipos de conflicto se encuentran:

- Sin conflicto o usos adecuados: caracterizados por que la oferta ambiental dominante guarda correspondencia con la demanda que los sectores y la población rural hace de ella actualmente.
- Conflicto por subutilización: tiene lugar en territorios en donde la demanda ambiental es menos intensa en comparación con la mayor capacidad productiva de las tierras. Estas son clasificadas por la metodología del IGAC 2013, según grados de subutilización, definiendo en esa oportunidad solo 3, a saber: ligero, moderado y severo, asociado específicamente a las características biofísicas. Sin embargo, este concepto podría ser ampliado

para analizar la subutilización en relación con el desarrollo rural que requiere la priorización y el fortalecimiento estatal, en tanto puede constituir zonas con buenas condiciones biofísicas para la capacidad productiva agropecuaria, aunque no priorizado para el desarrollo de proyectos o han estado mal enfocados.

Figura 5. Propuesta analítica para la identificación de conflictos de uso del territorio rural



Fuente de datos: IGAC *et al.* (2013).

- Conflicto por sobreutilización: según la metodología, este tipo de conflicto se presenta en las tierras en las cuales los agroecosistemas predominantes hacen un aprovechamiento intenso de la base natural de recursos, sobrepasando su capacidad natural productiva; ello lo hace incompatible con la vocación de uso principal y los usos compatibles recomendados para la zona, con graves riesgos de tipo ecológico o social (IGAC *et al.*, 2013, p. 164).

Los conflictos entre **usos poblacionales y recursos naturales** se presentan con relación a diferentes actividades productivas y de extracción; específicamente para los usos agropecuarios, fueron identificados cuatro principales, que son:

- a) Conflictos por usos inadecuados de áreas en ecosistemas de páramos que deben ser protegidos y que están siendo utilizados por actividades agropecuarias de extracción.
- b) Sobreutilización por realización de actividades agropecuarias de manera intensiva en suelos que, si bien poseen potencial para la producción agropecuaria, deberían poseer ciertos tipos de sistemas productivos o formas de manejo que mitiguen el impacto.
- c) Conflictos de sobreutilización por realización de actividades agrícolas y pecuarias en áreas pantanosas.
- d) Conflicto por sobreutilización en zonas de localización de distritos de riego, en donde el análisis sectorial permitió identificar que estos

equipamientos de servicio público rural se encuentran localizados en suelos con erosión ligera y severa.

- Conflictos mineros: se localizan principalmente en las áreas de ríos, páramos, ciénagas que tienen valor ecosistémico para su protección, como también en las áreas con alta aptitud agropecuaria.

Aunque, según el estudio, los conflictos de tipo minero se establecen principalmente frente al sector ambiental, desde la perspectiva agropecuaria también se identifican conflictos por la superposición de títulos mineros aprobados por Ingeominas en suelos con alta capacidad para la producción de alimentos y fibras, identificados, según la clasificación de capacidad de uso de las tierras del IGAC, como clases agrológicas de la II a la IV.

- Conflicto por superposición de áreas urbanas y por la construcción de obras civiles: además de los conflictos que se dan en zonas de importancia ecosistémica, existe conflicto entre los usos urbanos y suburbanos en áreas con alto potencial para la producción agropecuaria, ya que en varios casos las cabeceras municipales o de corregimiento se encuentran localizadas en áreas identificadas como clases agrológicas I, II y III, lo que se constituye en un conflicto legal por no cumplir lo establecido en el Decreto 3600 de 2007.
- Conflictos legales en áreas de restricción legal o en distritos de riego: se refiere al uso en actividades agropecuarias en áreas protegidas que gozan de restricciones en el uso y aprovechamiento de los recursos, con base en las disposiciones legales vigentes, como todas aquellas figuras definidas como determinantes legales.

Desde la perspectiva ambiental, en zonas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) y otras áreas protegidas, como los ecosistemas estratégicos y las reservas forestales de ley segunda, el conflicto se establece por el fenómeno de expansión de la frontera agropecuaria hacia el interior o sobre los linderos de estas figuras, donde además de un incumplimiento normativo, se presenta una amenaza a estos ecosistemas naturales.

Se propone un análisis de superposición de capas cartográficas que cruza la oferta ambiental expresada en el mapa de capacidad de uso y vocación del suelo elaborado por el IGAC y el mapa de áreas de restricción y condicionantes legales para la producción agropecuaria frente al mapa de usos del suelo actualizado por el municipio.

También existen conflictos de uso entre la producción agropecuaria y zonas declaradas territorios colectivos étnicos, asociados a la presión colonizadora que se genera sobre los resguardos indígenas y comunidades negras y atenta contra la autonomía en el uso y ocupación del territorio que poseen estas etnias. En este caso se requiere una caracterización de detalle en conjunto con las comunidades étnicas, en tanto estas no excluyen necesariamente el uso agropecuario, sino que pueden asumir condiciones de manejo especial, acordes con su cosmovisión y legislación interna.

En consecuencia, el conflicto territorial debe establecerse teniendo en cuenta el mapa de usos del territorio rural actualizado, en relación con la zonificación ambiental que cada comunidad ha establecido dentro de sus planes de vida y de etnodesarrollo, y mediante el diálogo entre las partes, con el objeto de establecer tanto los conflictos como las posibilidades de armonización o apoyo para el fortalecimiento de sus proyectos.

- Conflictos por la incompatibilidad en usos marinos y costeros: tomando como referencia las unidades ambientales costeras (UAC) y a partir de un ejercicio de cartografía social, se identificaron diferentes tipos de incompatibilidad entre actividades como conservación, pesca, turismo e infraestructura (IGAC, 2013) entre los cuales se pueden mencionar:
 - a) Pesquería artesanal con desarrollo portuario.
 - b) Pesquería artesanal, transporte.
 - c) Pesquería artesanal, pesquería industrial.
 - d) Pesquería artesanal, prospección sísmica causada por hidrocarburos.
 - e) Pesquería artesanal, pesca ilegal no reglamentada.
 - f) Pesquería artesanal, turismo.
 - g) Incompatibilidad entre la conservación de los ecosistemas y la explotación del manglar.
 - h) Conservación de los ecosistemas, el desarrollo agropecuario.
 - i) Conservación de los ecosistemas, actividades de subsistencia.
 - j) Conservación de los ecosistemas, la expansión urbana.
 - k) Conservación de los ecosistemas, la acuicultura.
 - l) Conservación de los ecosistemas, amenazas antrópicas por contaminación con basuras o derrames.
 - m) El turismo y el desarrollo portuario.
 - n) El turismo, el transporte.
 - o) El turismo, la conservación del ecosistema.
 - p) Áreas urbanas (infraestructura), amenazas naturales: erosión, inundación, tsunamis, huracanes.
 - q) Áreas urbanas (infraestructura), áreas de uso público (playas).

En todos los casos anteriores, la valoración detallada de esta interacción (otros usos frente al nivel de aptitud agropecuaria), así como el análisis de su contexto respecto a nivel de evolución en el tiempo y la apuesta de desarrollo rural que posee el municipio deberán determinar si el otro **uso es compatible o no con la**

actividad agropecuaria y, en consecuencia, puede constituir un conflicto o una potencialidad²⁶.

El municipio debe realizar un análisis relacional que le permita determinar qué manejo establecer para zonas donde el uso agropecuario se intercala con otras actividades o cuando existen conflictos en las áreas de producción agropecuaria. Las decisiones deben orientarse hacia la reglamentación de uso en la fase de formulación, así como en la actuación que se determine para el límite del suelo rural agropecuario, a saber: **uso y manejo de la frontera agrícola** o en el suelo rural agropecuario con **medidas de manejo de moderación, intensificación o reconversión**.

Lo anterior es un proceso complejo que requiere de la valoración de la información técnica acopiada y la negociación de intereses entre los actores locales, en donde la capa integrada de aptitud agropecuaria se concibe, en este caso, solo como un insumo de referencia que permite al municipio establecer un gradiente de áreas de mayor o menor importancia biofísica y económica en materia de producción agropecuaria y adoptar así decisiones diferenciadas por zonas, según cada caso.

²⁶ Es importante anotar que existen otras propuestas metodológicas que han sido desarrolladas y pueden ser puestas en práctica por las administraciones municipales, según su capacidad. Entre ellas se resalta **el análisis de impacto cruzado**, que permite al equipo técnico identificar los usos que poseen mayor incidencia sobre el desarrollo rural agropecuario y determinar las interacciones (positivas o negativas) que se establecen entre algunos de ellos.

BIBLIOGRAFÍA

Ideam (2010). *Leyenda nacional de coberturas de la tierra. Metodología Corine Land Cover adaptada para Colombia, escala 1:100.000*. Bogotá: Scripto Ltda.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) et al. (2013). *Conflictos de uso del territorio colombiano, a escala 1.100.000*. Bogotá: Convenio marco de cooperación especial. Bogotá: IGAC.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural e Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Colabs.]. (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano, a escala 1.100.000*. Bogotá: IGAC.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2015). *Leyenda de usos agropecuarios del suelo a escalas mayores a la escala 1:25.000*. Bogotá: Convenio 4418 IGAC-110 UPRA.

UPRA (2015). *Glosario de términos*. Documento inédito.

APÉNDICE B

DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LAS TIERRAS RURALES

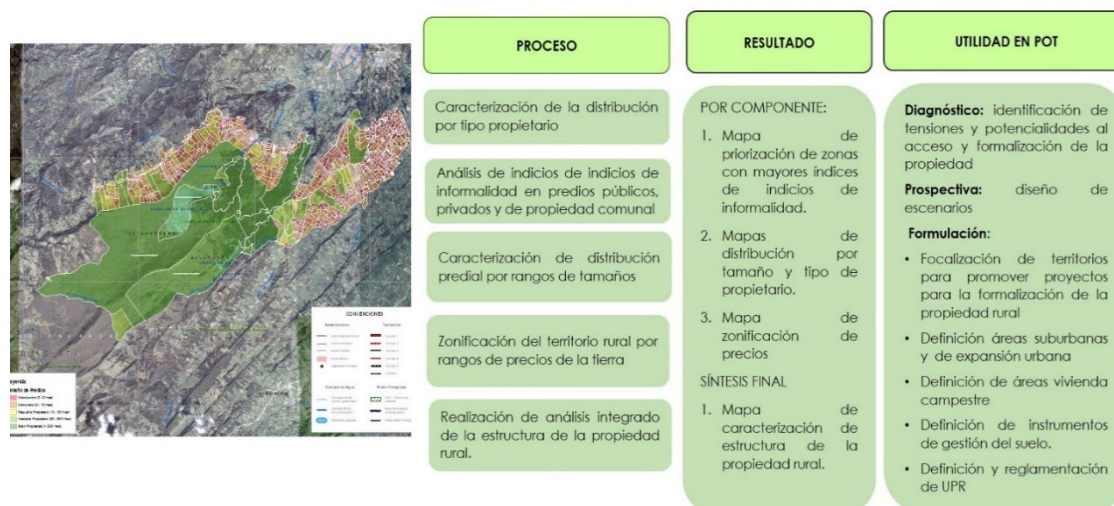
Tomado del estudio «Guía metodológica para el fortalecimiento del contenido rural agropecuario en los planes de ordenamiento territorial». Módulo 3 Diagnóstico. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), 2106a. Documento inédito.

DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LAS TIERRAS RURALES

La estructura de la tenencia de las tierras rurales incluye los siguientes elementos esenciales para la comprensión de las condiciones de ocupación del territorio rural: la caracterización de la propiedad rural en cuanto a tamaño de predios y tipo de propietario, las relaciones jurídicas con la tierra, el estado de formalización de los predios y la demanda de tierras rurales en el municipio.

Bajo este marco, se pretende que la administración municipal reconozca las condiciones de tenencia como un aspecto que también determina el ordenamiento del territorio y, a partir de ello, identifique esquemas de gestión del suelo rural y proyectos estratégicos que promuevan el acceso a la tierra, al mismo tiempo que una ocupación con criterios de sostenibilidad social, económica y ambiental. Para esto, se propone realizar el análisis a partir de la siguiente pregunta: ¿cuáles son las características de la tenencia de las tierras rurales en el municipio?

¿Cuáles son las características de la estructura de la propiedad rural y mercado de tierras?



Además de lo anterior, el entendimiento de la tenencia de las tierras rurales orienta la toma de decisiones frente a procesos como la definición de áreas de expansión urbana y suelo suburbano, áreas para vivienda campestre, definición de UPR, así como la identificación de predios que se deben comprar para adelantar proyectos de infraestructura, equipamientos, relocalización de población y alternativas que promuevan el acceso a tierras, entre otras.

Variables de caracterización

Para la caracterización de la tenencia de las tierras rurales, la presente metodología define como marco analítico base cuatro temas principales, a saber: la informalidad, la distribución, mercado de tierras y demanda de tierras rurales; estos se interpretan a partir de sus correspondientes variables de detalle (cuadro 1).

Cuadro 11. Temas y variables para la caracterización de la estructura de la tenencia de tierras y mercado de tierras rurales

Temas	Variables	Variables detalle
Informalidad	Indicios de informalidad en la propiedad	Índice de informalidad municipal.
		Predios con indicios de informalidad.
Distribución predial	Tamaño	Rangos de tamaño.
	Tenencia	Identificación de relaciones de tenencia de la tierra.
	Tipo de propietario	Público (del municipio, departamento, de la nación o de una entidad estatal).
		Privado.
		Comunal.
	Bienes públicos	Presuntamente baldío.
		Bienes fiscales.
		Terrenos comunales.
		Vacantes.
Mercado de tierras	Heterogeneidad del municipio en el precio de la tierra	Cantidad de rangos de valor de la tierra en el municipio.
	Distribución espacial de los precios de la tierra por rangos de valor	Zonas geográficas con precios homogéneos de tierra.
	Producción	- Solicitudes de títulos mineros. - Solicitudes de áreas para explotación de hidrocarburos. - Solicitudes de áreas para la constitución de zidres. - Solicitudes de áreas para la conformación de zonas de reserva campesina.
	Protección y conservación	- Áreas proyectadas para declaración de área protegida. - Proyección de declaración de ampliación de bienes de interés cultural nacional.



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



Demanda de tierras rurales	Infraestructura	- Trazados de proyectos viales a nivel nacional, departamental o municipal.
	Territorios étnicos	- Solicitudes de ampliación de áreas declaradas como resguardo o territorio colectivo.
	Reasentamiento de la población	- Zonas priorizadas para la reubicación de hogares por implementación de macroproyectos de interés nacional. - Zonas priorizadas para el reasentamiento de hogares por retorno de población desplazada. - Zonas veredales transitorias de normalización (implementación de acuerdo de paz). - Zonas priorizadas para reasentamiento de población por riesgos naturales.
	Expansión urbana	- Proyecciones de crecimiento urbano dispuesto en planes integrales de desarrollo metropolitano.

Insumos

La UPRA, desde su creación, ha venido adelantando análisis en esta materia; por esta razón, los municipios tienen a su disposición algunos estudios y cartografía temática que facilitan un avance en el tema, entre estos, publicaciones como «Bases conceptuales para procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras» y «Mercado de tierras rurales productivas en Colombia»; igualmente, se han elaborado análisis e indicadores, cuya implementación dará como resultado una caracterización del estado actual de la distribución de tierras y el mercado de tierras en el municipio.

Esta información en su mayoría está disponible en la página web de la entidad y puede ser consultada por el municipio para realizar estudios específicos. Como insumos para la caracterización se resaltan los siguientes:

- Mapa de predios según rangos de tamaño, elaborado por la UPRA.
- Mapa de predios según tipo de propietario, elaborado por la UPRA.
- Mapa de predios con indicios de informalidad, elaborado por la UPRA.
- Zonificación de precios comerciales de la tierra rural, a escala 1:100.000, elaborado por la UPRA.
- Mapa de avalúos catastrales integrales por hectárea, expresados en salarios mínimos legales vigentes, elaborado por la UPRA.

Igualmente, se deben consultar y gestionar otros insumos que no son proporcionados por la UPRA, por lo cual corresponde al municipio obtenerlos, entre ellos:

- Base de datos de información catastral (registros 1 y 2 del IGAC y bases de datos de otros catastros).
- Censo Nacional Agropecuario, que incorpora datos de tenencia de la tierra.
- Estudios sobre relaciones jurídicas de la tierra en el municipio.
- Información del Censo Nacional Agropecuario, levantado por el DANE, teniendo en cuenta que el nivel de desagregación llegue a un nivel menor al municipal.

Para abordar el tema de demanda tierras, es necesario consultar entidades como:

- Nacional: Ministerio de Medio Ambiente, ANT, IGAC, Agencia Nacional Minera, Servicio Geológico Colombiano, Ministerio de Cultura, Ministerio de transporte, Ministerio del Interior e ICANH.
- Regional: corporaciones autónomas regionales y gobernaciones departamentales, particularmente para la identificación de patrimonios culturales declarados por el departamento, así como planes de manejo de equipamientos regionales.

Información primaria:

Se propone incluir las preguntas de las relaciones jurídicas de tenencia de la tierra por vereda, tanto en la ficha veredal como en el ejercicio de cartografía social, los cuales se realizan simultáneamente. De esta manera, el municipio podrá conocer las relaciones de tenencia que predominan en cada una de las veredas.

Nota aclaratoria: Del análisis de información de los registros 1 y 2, suministrada por el IGAC y otras bases de datos como de la Agencia Nacional de tierras o con aquellas que cuente el municipio, se podrán identificar los tipos de bienes públicos y clasificar dentro del mapa de predios de tipo propietario aquellos del Estado (si son del municipio, departamento o de la nación). Esta información puede ser solicitada por los municipios a las entidades fuente, con el fin de realizar sus respectivos análisis.

Procesamiento de información

Teniendo en cuenta que la estructura de la tenencia de las tierras rurales se compone de diferentes elementos, su caracterización conlleva el siguiente procedimiento, el cual puede ser adaptado de acuerdo con la realidad municipal:

1. Análisis de la distribución predial por rango de tamaño, tenencia e identificación de bienes de uso público

Posterior al conocimiento del comportamiento de la propiedad rural, la metodología de caracterización propone el análisis de la distribución predial por rango de tamaño. Para ello se debe tomar el mapa de distribución generado por la UPRA, donde además se integra información estadística como número de predios y área ocupada, como lo muestra el cuadro 2. El resultado debe ser un mapa que represente áreas donde predomina cada uno de los rangos.

Cuadro 12. Distribución por rango de tamaño de predios

Clasificación	Predios	Área ha
Menor a 0,5 ha	667.282	133.881
Entre 0,5 y 1 ha	353.863	249.725
Entre 1 y 2,5 ha	581.472	919.633
Entre 2,5 y 3 ha	100.427	270.318
Entre 3 y 5 ha	292.839	1.113.773
Entre 5 y 10 ha	313.021	2.192.787
Entre 10 y 20 ha	232.320	3.252.355
Entre 20 y 50 ha	211.555	6.644.902
Entre 50 y 100 ha	91.177	6.269.369
Entre 100 y 200 ha	42.244	5.731.979
Entre 200 y 500 ha	20.101	5.994.582
Entre 500 y 1000 ha	6.253	4.486.040
Entre 1.000 y 2.000 ha	2.647	3.506.839
Entre 2.000 y 5.000 ha	734	2.147.370
Entre 5.000 y 10.000 ha	166	1.117.826
Mayor 10.000 ha	139	6.049.597
Total	2.916.240	50.080.976

Fuente de datos: IGAC y catastros de Antioquia, Bogotá y Medellín, 2014.

Su importancia radica en la posibilidad de identificar fenómenos tales como el fraccionamiento antieconómico en el territorio rural, así como en visibilizar posibles procesos de suburbanización o transformación del uso del suelo que deberán ser reglamentados en la fase de formulación. Igualmente, a partir de esta información, los municipios pueden realizar un análisis con respecto al tamaño de la UAF en su territorio, con el fin de identificar áreas con tamaño de predios inferiores a esta. Para ello, la UPRA plantea que se realice un cálculo para hallar la mediana, tomando los valores máximos y mínimos, según el Acuerdo 041 de 1996 del Incoder, acerca de la definición de tamaños de UAF a nivel municipal.

En el análisis de las relaciones jurídicas de los productores con la tierra, es decir, la tenencia, se propone realizar un documento de análisis de las principales relaciones que se dan en el territorio y cartografiarlas a partir de los resultados obtenidos en la ficha veredal y el ejercicio de cartografía social, donde se ha preguntado por las principales relaciones de tenencia de la tierra que predominan en la vereda. Esto dará indicios al municipio de dónde debe gestionar procesos de formalización y acceso a tierras.

La identificación de los bienes de uso público brinda información al municipio sobre áreas disponibles susceptibles de ser gestionadas para resolver problemas como el acceso a tierra por parte de los pobladores y la ubicación de los equipamientos, entre otros. También es importante la identificación de terrenos comunales con indicios de indebida ocupación, es decir, las áreas de uso colectivo que deben ser alinderadas y saneadas jurídicamente, tales como playones y sabanas comunales, con el fin de realizar la gestión ante la Agencia Nacional de Tierras, entidad competente.

2. Caracterización de la distribución por tipo de propietario y rangos de tamaño de predios

El análisis del mapa de distribución de predios por tipo de propietario permite a la administración conocer la composición de la propiedad rural, puesto que es de gran importancia para la planeación futura del área rural del municipio que la entidad pueda inventariar e identificar espacialmente los predios que actualmente son de su propiedad, en tanto permite focalizar posibles proyectos de infraestructura que se requieran.

Con relación a los predios privados y de propiedad comunal, la caracterización de la distribución puede realizar análisis complementarios tales como el reconocimiento del total de área municipal de propiedad comunal o el total de predios por número de propietarios. Para tal fin, se propone realizar un mapa diferenciando los predios por tipo de propietario, usando la base cartográfica de la actualización catastral vigente.

3. Identificación de indicios de informalidad en la propiedad rural

La caracterización de este fenómeno se realiza de dos maneras: 1) a partir de la información nacional provista de por la UPRA y 2) realizando un cálculo del índice de informalidad ajustado a la vereda.

En el primer caso, se debe tomar el mapa de predios con indicios de informalidad e identificar las áreas en las que se concentra este fenómeno (con más predios o mayor área ocupada por dichos predios) y así construir un mapa de zonas con indicios de informalidad.

El segundo propone la aplicación de la fórmula del índice de informalidad a escala veredal, a saber:

Índice de informalidad = % de predios con indicios de informalidad / total predios de la vereda.

Los resultados deben organizarse según los rangos de porcentajes contruidos por el municipio, a partir de su realidad territorial, para intentar con ello determinar una posible escala (alto, medio y bajo) y determinar territorios rurales con mayor concentración de índices de informalidad, como un primer intento de estrategia de priorización desde el municipio para determinar sus necesidades de regularización de propiedad rural.

4. Análisis de la zonificación de precios de la tierra rural

El mapa de zonificación de precios de la tierra de la UPRA (donde exista) o el mapa de avalúos catastrales integrales por hectárea y las correspondientes estadísticas permiten tener un panorama del comportamiento de los precios de la tierra del municipio.

En esta oportunidad, se busca que la administración y la población en general conozcan la base y tope de los precios que posee la tierra rural e identifiquen las zonas con precios más altos y qué características asociadas conducen a este fenómeno. Es igualmente importante que esta valoración supere los límites municipales y se observe también el comportamiento de precios de la subregión o provincia, de tal manera que permita identificar rupturas o continuidades que deben atenderse desde los instrumentos de planeación y gestión del suelo rural, ya sea de forma individual o asociada.

5. Identificación de áreas en las que exista demanda de tierras para proyectos de desarrollo

Aunque la identificación y descripción documental se realiza en el momento de la caracterización territorial, su utilidad dentro del proceso de planeación se observa específicamente en la fase de análisis integral y de construcción de escenarios (prospectiva). Lo anterior, por cuanto ambos procesos constituyen expectativas y no hechos cumplidos sobre el territorio y, sin embargo, movilizan intereses que, de llegar a ejecutarse, podrían significar grandes transformaciones.

En consecuencia, la caracterización debe conducir a la elaboración de documentos descriptivos y representaciones cartográficas (mapas temáticos o coremas) que permitan al ente territorial realizar análisis generales de contexto. Dada la naturaleza de la información, el procesamiento de información geográfica que se propone es la superposición de capas, cuyo procedimiento podría ser así:

a. Identificación de los proyectos estratégicos y de demandas de creación o ampliación de áreas protegidas a nivel regional o nacional

La identificación de estos posibles fenómenos puede realizarse en principio de dos maneras: en campo, a partir del conocimiento que la administración y la misma población rural poseen de los procesos que tienen lugar en su territorio; y mediante la revisión sistemática de la política nacional y departamental, intentando con ello identificar la incidencia de éstos en el territorio municipal.

Partiendo de esto, se realiza la solicitud de información descriptiva y cartográfica (de llegar a existir) a las entidades competentes del orden nacional, regional y departamental. En caso que no existan polígonos definitivos, se sugiere la proyección de algunas áreas tentativas, a mano alzada, a partir de la descripción

documental, con el objeto de que dentro del análisis territorial no se deje de contemplar esta posible situación²⁷.

b. Espacialización y caracterización de las demandas futuras

Para llegar a la síntesis de esta pregunta, se debe realizar un mapa o representación geográfica (corema) con las zonas susceptibles de implementar actuaciones de nivel local, nacional o supranacional, así como las posibles ampliaciones de figuras ya existentes; más que la representación, se busca que el equipo técnico cuente con la información estratégica que permite comprender el fenómeno y determinar posibles escenarios de transformación del territorio rural.

c. Demandas internas de suelo rural

A nivel local, el municipio puede reservar áreas de suelo susceptibles de ser usadas para futuros proyectos de infraestructura vial o de bienes y servicios, de desarrollo productivo o para procesos de suburbanización, asociados a otros proyectos de desarrollo sectorial como minería, proyectos productivos o de turismo.

6. Síntesis de la estructura de la tenencia de las tierras rurales

Variedad de estudios abordan el tema de la estructura de la tenencia de tierras rurales, estableciendo relaciones entre las diferentes variables; sin embargo, la presente metodología propone que cada municipio analice el comportamiento que asume la propiedad rural con la integración de estas variables.

Como subsíntesis, se propone:

- Mapa de distribución de predios por rango de tamaño (áreas según el tamaño predominante).
- Mapa de distribución de predios por propietario.
- Mapa de áreas con indicios de existencia de baldíos y terrenos comunales.
- Mapa de áreas de acuerdo con el tipo de tenencia de la tierra.
- Tamaños de UAF, de acuerdo con la resolución.
- Mapa con los polígonos de las demandas rurales.
- Índice de informalidad municipal (dato).
- Mapa de predios con indicios de informalidad.
- Mapa de avalúos integrales o mapa de precios de la tierra (si se tiene).
- Mapa de precios de la tierra (si se tiene).

Entonces se propone superponer los mapas de áreas de indicios de informalidad, distribución de la propiedad por rango, distribución de propiedad por propietario y zonificación de precios. Este análisis permite identificar zonas semejantes respecto a las anteriores variables, lo cual es útil para entender la estructura de la tenencia en el municipio (relaciones entre tamaño, precio e informalidad) y se utiliza en la definición de proyectos que promuevan de regularización de propiedad, como

²⁷ Es importante anotar que estas áreas proyectadas sólo tienen como propósito el análisis de posibles elementos transformadores de la dinámica territorial, y en ningún caso constituirán información oficial o harán parte de la zonificación de usos propuesta por el POT.

criterio en la localización de proyectos de infraestructura y equipamientos y como insumo en la definición de instrumentos de gestión del suelo y UPR, así como su reglamentación.

7. Análisis histórico de la tenencia de las tierras rurales

Se propone realizar comparaciones de las bases cartográficas del territorio rural, al menos en tres fechas distintas, con el fin de identificar cambios en el tamaño de los predios. Para analizar cambios en las formas de tenencia de las tierras, se recomienda partir de la técnica de narración oral, con adultos mayores que hayan vivido la mayor parte de su vida en el municipio, y plasmar esos cambios en una cartografía social, que permita visualizar las zonas donde se han presentado las transformaciones más significativas.

BIBLIOGRAFÍA

UPRA. (2016). *Distribución y tenencia de la tierra*. Presentación en PDF.



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



APÉNDICE C

CATÁLOGO DE UNIDADES ESPACIALES SECTORIALES VINCULANTES. COLOMBIA, 2017



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



Unidades espaciales	Descripción	Soporte legal
Unidades espaciales ambientales		
Zonas forestales protectoras y bosques de interés general	Se establecen y delimitan como zonas forestales protectoras y bosques de interés general, las siguientes: a) Zona de Reserva Forestal del Pacífico; b) Zona de Reserva Forestal Central; c) Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena; d) Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; e) Zona de Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones; f) Zona de Reserva Forestal del Cocuy; g) Zona de Reserva Forestal de la Amazonia (art. 1).	Ley 2 de 1959, art. 1.
Zonas de reserva forestal	Se declaran zonas de reserva forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%, a menos que el Ministerio de Agricultura las sustraiga de las reservas.	Ley 2 de 1959, art. 2.
Áreas de dominio estatal de las aguas y sus cauces	Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: el álveo o cauce natural de las corrientes; el lecho de los depósitos naturales de agua; la playas marítimas, fluviales y lacustres; una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho; las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares y los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 83.
Áreas hídricas e hidrobiológicas de prevención y control de la contaminación	Corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano, y en general, para las demás actividades en que su uso es necesario. Para dichos fines serán objeto de protección y control especial: las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos; los criaderos y hábitats de peces, crustáceos y demás especies que requieran manejo especial y las fuentes, cascadas, lagos, y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección. En las áreas de localización de estos bienes se prohibirá o condicionará, según estudios técnicos, la descarga de aguas negras o desechos sólidos, líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 137.
Zonas prohibidas para el descargue de aguas residuales	Se fijarán zonas en que quede prohibido descargar, sin tratamiento previo y en cantidades y concentraciones que sobrepasen los niveles admisibles, aguas negras o residuales de fuentes industriales o domésticas, urbanas o rurales, en las aguas, superficiales o subterráneas, interiores o marinas. También queda prohibida la incorporación a esas aguas, en dichas cantidades y concentraciones, de otros materiales como basuras, desechos, excretas sustancias tóxicas o radiactivas, gases, productos agroquímicos, detergentes u otros semejantes.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 138.
Terrenos en pendiente	Los terrenos con pendiente superior a la que se determine de acuerdo con las características de la región deberán mantenerse bajo cobertura vegetal.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 184.
Taludes de vías de comunicación o de canales	Salvo autorización y siempre con la obligación de reemplazarla adecuada e inmediatamente, no podrá destruirse la vegetación natural de los taludes de las vías de comunicación o de canales, ya los dominen o estén situados por debajo de ellos.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 186.



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



Unidades espaciales	Descripción	Soporte legal
Zonas para promover el desarrollo de la flora silvestre	Para el manejo, uso, aprovechamiento y comercialización de la flora silvestre, se crearán y administrarán zonas para promover el desarrollo de especies.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 201, literal d.
Áreas de reserva forestal	Incluyen las áreas forestales productoras, protectoras y protectoras-productoras: Las áreas forestales productoras deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo. El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación. Es área de producción indirecta aquella en que se obtienen frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque. Las áreas forestales protectoras deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. Las áreas forestales protectoras-productoras deben ser conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables, y que además, pueden ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector.	Decreto Ley 2811 de 1974, arts. 206-210.
Territorio fáunico	Espacio geográfico reservado y alindado con fines de conservación, investigación y manejo de la fauna silvestre para exhibición.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 253. Decreto 1608 de 1978.
Zoocriadero	Espacio geográfico de propiedad pública o privada destinado al mantenimiento, fomento y aprovechamiento de especies de la fauna silvestre con fines científicos, comerciales, industriales o de repoblación.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 254. Decreto 1608 de 1978.
Área de reserva de caza	Espacio geográfico que se reserva y alinda confines de conservación, investigación y manejo, para fomento de especies cinegéticas en donde puede ser permitida la caza con sujeción a reglamentos especiales.	Decreto Ley 2811 de 1974, Art. 255. Decreto 1608 de 1978.
Coto de caza	Espacio geográfico destinado al mantenimiento, fomento y aprovechamiento de especies de la fauna silvestre para casa deportiva.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 256. Decreto 1608 de 1978.
Zonas para la propagación de animales silvestres (fauna y caza)	Corresponde a la administración pública, en lo relativo a fauna silvestre y caza, establecer y administrar zonas de protección, estudio y propagación de animales silvestres, sin perjuicio de derechos adquiridos o del interés social.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 258, literal a.
Áreas especiales de manejo integrado para protección, propagación o	Espacios geográficos localizados en aguas interiores o en el mar territorial, incluida la zona económica de la nación destinada a garantizar la protección, propagación, cría y aprovechamiento sostenible de especies hidrobiológicas. Incluye las áreas de manglares, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares, así como los cuerpos de agua y zonas aledañas en los cuales se adelanten programas de acuicultura; en los cuales la autoridad ambiental podrá	Decreto Ley 2811 de 1974, Art. 274. Decreto 1681 de 1978, arts. 122-142.

Unidades espaciales	Descripción	Soporte legal
cría de especies hidrobiológicas	prohibir, restringir o condicionar el desarrollo de actividades que puedan producir deterioro del ambiente acuático.	
Zonas de reserva de pesca Zonas de reserva de pesca	Corresponde a la administración pública reservar zonas exclusivas para la pesca de subsistencia o para la explotación de especies en beneficio de cooperativas de pescadores, empresas comunitarias u otras asociaciones integradas por trabajadores artesanales.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 274. Decreto 1681 de 1978, arts. 14-20.
Paisaje protegido	La comunidad tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual. Se determinarán los que merezcan protección. Para la preservación del paisaje, corresponde a la administración: a. determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras; b. prohibir la tala o la siembra o la alteración de la configuración de lugares de paisaje que merezca protección; c. fijar límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica, y f. tomar las demás medidas que correspondan por ley o reglamento. En la realización de las obras, las personas o entidades urbanizadoras, públicas y privadas procurarán mantener la armonía con la estructura general del paisaje.	Decreto Ley 2811 de 1974, arts. 302-304.
Distrito de manejo integrado de recursos naturales	Espacio geográfico destinado a uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute de paisajes y ecosistemas que mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 310. Decreto 2372 de 2010, art. 14.
Área de recreación	Espacio geográfico destinado a restauración, uso sostenible, conocimiento y disfrute de paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional que mantienen la función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, con un potencial significativo de recuperación.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 311. Decreto 2372 de 2010, art. 15.
Cuenca hidrográfica	Espacio geográfico destinado a la conservación, protección y aprovechamiento racional del agua y demás recursos naturales renovables y ecosistemas y a la prevención, control, reversión de procesos erosivos. La planificación, ordenación y manejo de dichas áreas se hará a partir de los siguientes instrumentos: 1. planes estratégicos, en las áreas hidrográficas o macrocuencas; 2. programa nacional de monitoreo del recurso hídrico, en las zonas hidrográficas; 3. planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, en subzonas hidrográficas o su nivel subsiguiente; 4. planes de manejo ambiental de microcuencas, en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la subzona hidrográfica; 5. planes de manejo ambiental de acuíferos.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 312-323, reglamentado por el Decreto 1729 de 2002. Decreto 1640 de 2012.
Distrito de conservación de suelos	Espacio geográfico destinado a restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute de ecosistemas estratégicos de escala regional que mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan, esencialmente, a la generación de bienes y servicios ambientales.	Decreto Ley 2811 de 1974, arts. 324-326. Decreto 2372 de 2010, art. 16.

Unidades espaciales	Descripción	Soporte legal
	Recuperación de suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos que causen degradación en áreas especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o climáticas o por el uso.	
Sistema de parques nacionales	Incluye las siguientes categorías: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque. Espacios geográficos destinados a conservación de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas. Preservación de muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción. Protección de ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés nacional.	Decreto Ley 2811 de 1974, arts. 327-339. Decreto 2372 de 2010, art. 11.
Zona costera	Los municipios con costas deberán considerar en sus planes de ordenamiento territorial las políticas y regulaciones que sobre administración y desarrollo de la zona costera establezca la Dirección General Marítima y Portuaria (Dimar), incluyendo las aguas interiores marítimas y fluviales, playas y terrenos de bajamar.	Decreto 2324 de 1984, arts. 1 y 4.
Zonas hídricas de protección especial	Incluyen las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos y las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales estas últimas declaradas de interés público. En los páramos no se podrá adelantar actividades agropecuarias ni de hidrocarburos. En los humedales, tales actividades se podrán restringir total o parcialmente. En los humedales de importancia internacional tampoco se podrán adelantar actividades agropecuarias.	Ley 99 de 1993, art. 1. Ley 1450 de 2011, art. 202.
Zonas de riesgo	Para mejorar la acción del Estado y la sociedad, con fines de reducción de riesgos y prevención de desastres, se deben determinar zonas de riesgo, con el fin de identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenir o mitigar sus efectos mediante el fortalecimiento institucional y a través de las acciones de mediano y corto plazo que se deben establecer en los procesos de planificación del desarrollo a nivel sectorial, territorial y de ordenamiento a nivel municipal.	Decreto 93 de 1998, arts. 3 y 7. Decreto 93 de 1998, arts. 3 y 7.
Reserva forestal protectora pública o privada	Espacio geográfico destinado al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.	Decreto 2372 de 2010, art. 12.
Parque natural regional	Espacio geográfico destinado a la preservación, restauración, conocimiento y disfrute de paisajes y ecosistemas estratégicos de escala regional, manteniendo la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan.	Decreto 2372 de 2010, art. 13.
Reserva natural de la sociedad civil	Espacio geográfico destinado al uso sostenible, preservación o restauración con vocación de largo plazo de áreas de un inmueble privado que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.	Decreto 2372 de 2010, art. 17.

Unidades espaciales	Descripción	Soporte legal
Ecosistemas estratégicos	Incluye las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos consideradas como áreas de especial importancia ecológica que gozan de protección especial, las cuales deben ser conservadas y podrán designarse como áreas protegidas. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.	Decreto 2372 de 2010, art. 29. Ley 1753 de 2015, art. 173 (PND 2014-2015).
Áreas de humedales	Con base en la cartografía de humedales que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En todo caso, en los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar no se podrán adelantar las actividades agropecuarias de alto impacto ambiental ni de exploración y explotación de hidrocarburos y de minerales.	Ley 1753 de 2015, art. 172 (PND 2014-2018).
Zona de amortiguamiento de áreas protegidas	Espacio geográfico correspondiente al territorio circunvecino y colindante a las áreas protegidas. En dichas zonas, los planes de ordenamiento territorial de los municipios deberán orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.	Decreto 2372 de 2010, art. 31.
Zonas de manejo de áreas protegidas	Incluyen las zonas de preservación, restauración, de uso sostenible y de uso público. En las zonas de preservación están permitidas las actividades de protección, regulación, ordenamiento y control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos. En las zonas de restauración están permitidas las actividades de recuperación y rehabilitación de ecosistemas; manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies y enriquecimiento y manejo de hábitats, dirigidas a recuperar los atributos de la biodiversidad. En las zonas de uso sostenible están permitidas actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad. En las zonas generales de uso público están permitidas las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo la construcción, adecuación o mantenimiento de la infraestructura necesaria para su desarrollo, que no alteran los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.	Decreto 2372 de 2010, arts. 34 y 35.

Unidades espaciales	Descripción	Soporte legal
Zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicos no intencionales	Los distritos, áreas metropolitanas y municipios deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines. En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9 de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicos no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.	Ley 1523 de 2012, art. 40. Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
Unidades espaciales de patrimonio cultural		
Áreas de conservación de bienes de interés cultural	Se consideran bienes de interés cultural los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones. La declaratoria de un bien como de interés cultural incorporará el plan especial de manejo y los PEMP relativos a bienes inmuebles deberán ser incorporados por las autoridades territoriales en sus respectivos planes de ordenamiento territorial. El PEMP puede limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia aunque el plan de ordenamiento territorial ya hubiera sido aprobado por la respectiva autoridad territorial. En los proyectos de construcción de redes de transporte de hidrocarburos, minería, embalses, infraestructura vial, así como en los demás proyectos y obras que requieran licencia ambiental, registros o autorizaciones equivalentes ante la autoridad ambiental, como requisito previo a su otorgamiento, deberá elaborarse un programa de arqueología preventiva y deberá presentarse al Instituto Colombiano de Antropología e Historia un plan de manejo arqueológico, sin cuya aprobación no podrá adelantarse la obra. De conformidad con lo preceptuado en los numerales 2 del artículo 10 y 4 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, o las normas que los sustituyan, las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles de interés cultural constituyen normas de superior jerarquía en el momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los planes de ordenamiento territorial de municipios y distritos. El componente general de los planes de ordenamiento territorial debe contener, entre otros, el señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.	Ley 1185 de 2008, arts. 4 y 11. Ley 388 de 1997, art. 12.

Unidades espaciales	Descripción	Soporte legal
Áreas arqueológicas protegidas	Las áreas arqueológicas protegidas declaradas o que declare el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) serán terrenos de propiedad pública o particular en los cuales existan bienes muebles o inmuebles integrantes del patrimonio arqueológico, a efectos de establecer en ellas un plan de manejo arqueológico que garantice la integridad del contexto arqueológico. Las entidades territoriales, las comunidades Indígenas y las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 también podrán solicitar la declaratoria de áreas arqueológicas protegidas en el territorio de su jurisdicción. Para los efectos del Decreto 833 de 2000, cuando se alude a zonas de influencia arqueológica, se entenderá referirse al término áreas arqueológicas protegidas. Las áreas de conservación arqueológica, los parques arqueológicos nacionales y aquellos bienes de interés cultural de carácter nacional que hayan sido declarados como tal en virtud de su importancia arqueológica serán considerados áreas arqueológicas protegidas. De conformidad con el numeral 1.4, artículo 11 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, efectuada la declaratoria de un área arqueológica protegida, el ICANH podrá establecer un área de influencia adyacente, cuya finalidad es servir de espacio de amortiguamiento frente a las afectaciones que puedan producirse por la construcción u operación de obras, proyectos o actividades que se desarrollen en el perímetro inmediato de las mismas. La determinación precisa de la extensión de las áreas de influencia, así como los niveles permitidos de intervención, deberán establecerse en el plan de manejo arqueológico del área protegida.	Ley 397 de 1997, art. 6. Decreto 763 de 2009, art. 56.
Paisaje cultural protegido	Mediante la Ley 45 de 1983, Colombia aprobó la «Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural» de la Unesco, de 1972. Dicha convención estableció el comité de patrimonio mundial, del cual forma parte Colombia, el cual aprobó en 1992 la categoría de paisaje cultural, en términos de una «diversidad de manifestaciones de las Interacciones entre la humanidad y su ambiente natural». Los paisajes culturales, de acuerdo con el comité en referencia, deben seleccionarse «sobre la base de su valor universal excepcional y de su representatividad, en términos de una región geocultural claramente definida y, en consecuencia, por su capacidad para ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de dichas regiones». La Ley 1185 de 2008 introduce la figura del paisaje cultural como parte del patrimonio cultural de la nación. El Ministerio de Cultura presentó ante la Unesco, la nominación del paisaje cultural cafetero de Colombia a la lista de patrimonio mundial, inclusión que se hizo efectiva el 25 de junio de 2011 con la declaración de valor universal excepcional. En consecuencia, mediante la Resolución 2079 de 2011 del Ministerio de Cultura, se reconoce al paisaje cultural cafetero de Colombia patrimonio cultural de la nación. El documento CONPES 2803 de 2014 estableció los lineamientos de política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia (PCCC) como un entorno productivo y sustentable, y como	Ley 45 de 1983. Ley 1185 de 2008, art. 1. Resolución 2079 de 2011, de Mincultura. Ley 388 de 1997, art. 12.

Unidades espaciales	Descripción	Soporte legal
	referente para el desarrollo integral de territorios que comprenden paisajes culturales productivos, con el fin de que el patrimonio cultural sea un motor de desarrollo social. La Ley 388 de 1997 establece que el componente general de los planes de ordenamiento territorial debe contener, entre otros, el señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la defensa del paisaje.	
Unidades espaciales de infraestructuras básicas		
Áreas de infraestructuras básicas	Los municipios deben tener en cuenta, en sus planes de ordenamiento territorial, el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.	Ley 388 de 1997, art. 10, numeral 3.
Áreas de infraestructuras o servicios declarados hechos metropolitanos	En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal.	Ley 388 de 1997, art. 10, numeral 4.
Áreas de interés para acueductos municipales y regionales	Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.	Ley 1450 de 2011, art. 210 (PND 2014-2018).
Áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional	Con el fin de controlar y reducir los impactos ambientales, generar economías de escalas y promover soluciones de mínimo costo que benefician a los usuarios del componente de disposición final del servicio público de aseo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá establecer e implementar áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional, incluidas las estaciones de transferencia de acuerdo con la reglamentación que, para el efecto, expida el Gobierno nacional y con base en los usos del suelo definidos para este fin por los concejos municipales.	Ley 1450 de 2011, art. 251 (PND 2014-2018).
Zonas de reserva o de exclusión para carreteras	Se establecen las siguientes fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para las carreteras que forman parte de la red vial nacional: 1. Carreteras de primer orden, sesenta (60) metros. 2. Carreteras de segundo orden, cuarenta y cinco (45) metros. 3. Carreteras de tercer orden, treinta (30) metros. El metraje determinado se tomará la mitad a cada lado del eje de la vía. En vías de doble calzada de cualquier categoría, la zona de exclusión se extenderá mínimo veinte (20) metros a lado y lado de la vía, que se medirán a partir del eje de cada calzada exterior. Para efecto de habilitar las zonas de reserva, se declaran de interés público las franjas establecidas.	Ley 1228 de 2002.

Fuente de datos: normas identificadas en la última columna.

APÉNDICE D

CATÁLOGO DE UNIDADES ESPACIALES Y TERRITORIALES CONDICIONANTES. COLOMBIA, 2017



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



Unidades	Descripción	Soporte legal
Áreas de proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social	Los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social, cuya ejecución corresponda a la nación, podrán ser adelantados por esta en todo el territorio nacional, de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual, previa la expedición de la respectiva licencia o del correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente. Los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social. Los interesados en los proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social deberán entregar a los municipios y distritos la información pertinente sobre tales actividades, con el fin de que sea incorporada en el proceso de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste de los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos.	Decreto 2201 de 2003.
Áreas de interés para acueductos municipales y regionales	Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.	Ley 1450 de 2011, art. 210 (PND 2014-2018).
Áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional	Con el fin de controlar y reducir los impactos ambientales, generar economías de escala y promover soluciones de mínimo costo que benefician a los usuarios del componente de disposición final del servicio público de aseo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá establecer e implementar áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional, incluidas las estaciones de transferencia, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional, y con base en los usos del suelo definidos para este fin por los concejos municipales.	Ley 1450 de 2011, art. 251 (PND 2014-2018).
Zonas de reserva o de exclusión para carreteras	Se establecen las siguientes fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para las carreteras que forman parte de la red vial nacional: 1. Carreteras de primer orden, sesenta (60) metros. 2. Carreteras de segundo orden, cuarenta y cinco (45) metros. 3. Carreteras de tercer orden, treinta (30) metros. El metraje determinado se tomará la mitad a cada lado del eje de la vía. En vías de doble calzada de cualquier categoría, la zona de exclusión se extenderá mínimo veinte (20) metros a lado y lado de la vía, que se medirán a partir del eje de cada calzada exterior.	Ley 1228 de 2002.



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



Unidades	Descripción	Soporte legal
	Para efecto de habilitar las zonas de reserva, se declaran de interés público las franjas establecidas.	
Territorios colectivos de las comunidades negras	La Ley 70 de 1993 reconoce el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia, como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.	Ley 70 de 1993. Desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.
Territorios de reservas o resguardos indígenas	Constituyen tierras comunales de grupos étnicos para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991.	Ley 160 de 1994, art. 85.

Fuente de datos: normas identificadas en la última columna.

APÉNDICE E

CATÁLOGO DE UNIDADES ESPACIALES CONDICIONANTES.

COLOMBIA, 2017



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



Instrumentos	Descripción	Soporte legal
Unidades espaciales agropecuarias		
Zonas con vocación para la acuicultura	El Ministerio de Agricultura velará por que las zonas con vocación para la acuicultura sean incorporadas a los planes de ordenamiento territorial que establezca el Gobierno nacional.	Ley 13 de 1990, art. 46. Estatuto General de Pesca.
Reserva de zonas exclusivas para pesca de subsistencia o artesanal	Corresponde a la Administración pública reservar zonas exclusivas para la pesca de subsistencia o para la explotación de especies en beneficio de cooperativas de pescadores, empresas comunitarias u otras asociaciones integradas por trabajadores artesanales.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 276. Ley 13 de 1990, art. 51. Estatuto General de Pesca.
Zona de reserva agrícola	Áreas rurales contiguas a la zona urbana, destinadas principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal (art.1). No podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pertenezcan a las clases I, II o III, ni a aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal (art. 3) Las áreas urbanas solo podrán ampliarse utilizando suelos de clase I, II y III cuando se requieran, en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que se hubieren agotado los previstos con tal fin en el respectivo plan de desarrollo y no sea posible destinar al efecto suelos de diferente calidad o condición (art. 4).	Ley 12 de 1982, arts. 1-4. Ley 160 de 1994, arts. 52, 53 y 60.
Zonas de baldíos no adjudicables	No serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las aledañas a parques nacionales naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.	Ley 160 de 1994, art. 67.
Reservas de terrenos baldíos para proyectos de alto interés nacional	La institución competente podrá constituir sobre los terrenos baldíos reservas en favor de entidades de derecho público para la ejecución de proyectos de alto interés nacional, tales como los relacionados con la explotación de los recursos minerales u otros de igual significación, para el establecimiento de servicios públicos, o el desarrollo de actividades que hubieren sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, y las que tengan por objeto prevenir asentamientos en zonas aledañas o adyacentes a las zonas donde se adelanten exploraciones o explotaciones petroleras o mineras, por razones de orden público o de salvaguardia de los intereses de la economía nacional, en este último caso.	Ley 160 de 1994, art. 75.
Reservas de tierras baldías	La entidad competente podrá constituir reservas sobre tierras baldías para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación que permita al adjudicatario contar con la tierra como activo para iniciar actividades de generación de ingresos. Las tierras serán entregadas exclusivamente a trabajadores agrarios de escasos recursos, de forma individual o asociativa. El régimen especial mencionado también será aplicado sobre las tierras baldías que adquieran la condición de adjudicables, como consecuencia de la sustracción de zonas de	Ley 160 de 1994, art. 76. Ley 1753 de 2015, art. 102 (PND 2014-2018).



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



Instrumentos	Descripción	Soporte legal
Reservas de tierras baldías (continuación)	reserva forestal de Ley 2 de 1959, siempre y cuando tengan vocación agrícola o forestal de producción.	Ley 160 de 1994, art. 76. Ley 1753 de 2015, art. 102 (PND 2014-2018).
Zonas de reserva campesina	Espacios geográficos destinados al fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen. Las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías son zonas de reserva campesina.	Ley 160 de 1994, arts. 1, 80 y 81. Ley 160 de 1994, arts. 1, 80 y 81.
Zonas de desarrollo empresarial	Espacios geográficos en los cuales la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que permitan la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando 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 los ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente.	Ley 160 de 1994, art. 82
Áreas de reconversión productiva de ganadería extensiva en conflicto de uso	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de Agrosavia y la UPRA, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con los gremios del sector agropecuario, y en el marco de la estrategia de crecimiento verde, implementará el Programa Nacional de Reconversión Pecuaria Sostenible, tendiente a la reconversión productiva de las áreas dedicadas a la ganadería extensiva que presentan conflicto en el uso del suelo de acuerdo con su vocación. Para ello, el programa impulsará, dentro de otras estrategias que se diseñen, el aumento en cobertura de los sistemas agropecuarios sostenibles como los arreglos silvopastoriles y otros, de tal manera que se propenda por la conservación, recuperación, rehabilitación y restauración de ecosistemas naturales, corredores ecológicos y suelos degradados en paisajes agropecuarios.	Ley 1753 de 2015, art. 249 (PND 2014-2018)
Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (zidres)	Son territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la UPRA 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: se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.	Ley 1776 de 2016, art. 1
Zonas francas agroindustriales	Las zidres deberán constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional a partir, entre otros, de constituir e implementar zonas francas agroindustriales como instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital, que promoverán la competitividad en las regiones donde se establezcan y el desarrollo de procesos industriales altamente rentables y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología,	Ley 1776 de 2016, art. 2

Instrumentos	Descripción	Soporte legal
	producción limpia y buenas prácticas empresariales. Las zonas francas agroindustriales contarán con bancos de maquinaria y equipos que serán utilizados en todo el territorio zidres.	
Frontera agrícola	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la frontera agrícola teniendo en cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental.	Ley 1776 de 2016, art. 4.
Áreas prioritarias de desarrollo rural	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural . Para tal efecto, establecerá, a través de la UPRA, el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios.	Ley 1776 de 2016, art. 4.
Unidades espaciales mineras		
Reservas especiales	La autoridad minera, o quien haga sus veces, por motivos de orden social o económico, determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológicos-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país y su puesta en marcha. La concesión solo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes. La autoridad minera también podrá delimitar otras áreas especiales que se encuentren libres, sobre las cuales, de conformidad con la información geológica existente, se puede adelantar un proyecto minero de gran importancia para el país, con el objeto de otorgarlas en contrato de concesión.	Ley 685 de 2001, art. 31. Ley 1382 de 2010, art. 2. Decreto 019 de 2012, art. 147.
Zonas de seguridad nacional	El Gobierno nacional podrá establecer, solo por razones de seguridad nacional, zonas dentro de las cuales no podrán presentarse propuestas ni celebrarse contratos de concesión sobre todos o determinados minerales. Esta reserva tendrá vigencia mientras, a juicio del gobierno, subsistan las circunstancias que hubieren motivado su establecimiento. En caso de ser abolida o modificada dicha reserva, en el mismo acto se determinará la forma como los particulares, en igualdad de condiciones, pueden presentar propuestas para contratar la exploración y explotación de las áreas, bajo el régimen ordinario de concesión.	Ley 685 de 2001, art. 33.
	No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora	Ley 685 de 2001, art. 34, modificado por la Ley 1382 de 2010, art. 3.

Instrumentos	Descripción	Soporte legal
Zonas excluibles de minería	y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales. Las áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2 de 1959 y las áreas de reserva forestales regionales, podrán ser sustraídas por la autoridad ambiental competente. La autoridad minera, al otorgar el título minero, deberá informar al concesionario que se encuentra en área de reserva forestal y por ende no podrá iniciar las actividades mineras hasta tanto la autoridad ambiental haya sustraído el área. Para este efecto, el concesionario minero deberá presentar los estudios que demuestren la adecuada coexistencia de las actividades mineras con los objetivos del área forestal.	Ley 1753 de 2015, art. 20.
Zonas de minería restringida	Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación: a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras de acuerdo con dichas normas. b) En las áreas ocupadas por construcciones rurales, incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos, siempre y cuando se cuente con el consentimiento de su dueño o poseedor y no haya peligro para la salud e integridad de sus moradores. c) En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente. d) En las playas, zonas de bajamar y en los trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte y cuya utilización continua haya sido establecida por la autoridad competente, si esta autoridad, bajo ciertas condiciones técnicas y operativas, que ella misma señale, permite previamente que tales actividades se realicen en dichos trayectos. e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando: · Cuente con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio. · Las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse. · El ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio. f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas, siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el capítulo XIV de este código. g) En las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras, siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren	Ley 685 de 2001, arts. 35 y 36.

Instrumentos	Descripción	Soporte legal
Zonas de minería restringida (continuación)	ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el capítulo XIV de este código. h) En las zonas constituidas como zonas mineras mixtas, siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar. En los contratos de concesión, se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si, de hecho, dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso, cuando a ello hubiere lugar. En la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería.	Ley 685 de 2001, arts. 35 y 36.
Zonas mineras para minorías étnicas. Zonas mineras mixtas	La autoridad minera, dentro de los territorios ocupados indistintamente por pueblos indígenas y comunidades negras, establecerá zonas mineras mixtas en beneficio conjunto o compartido de estas minorías, por solicitud de uno o los dos grupos étnicos. La comunidad o grupos negros que gocen de una concesión dentro de la zona minera de comunidades negras, podrán contratar la totalidad o parte de las obras y trabajos correspondientes con personas ajenas a ellos. La autoridad minera, cuando se trate de formulación y desarrollo de proyectos mineros en zonas indígenas y de comunidades negras, podrá prestar asistencia técnica en materia de exploración, elaboración de los planes mineros y desarrollo de estos, siempre y cuando dichos proyectos sean adelantados por dichas comunidades. De igual manera, podrá prestar el apoyo correspondiente en materia de promoción y legalización de las áreas.	Ley 685 de 2001, arts. 39, 134, 135 y 136.
Áreas de reserva para el desarrollo minero	Incluye las siguientes áreas: Áreas de reserva estratégica mineras: la autoridad minera nacional determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales, con base en la información geocientífica disponible, podrá delimitar indefinidamente áreas especiales que se encuentren libres. Áreas de reserva para la formalización: la autoridad minera nacional podrá delimitar áreas de reserva estratégica minera para la formalización de pequeños mineros sobre áreas libres o aquellas que sean entregadas a través de la figura de devolución de áreas para la formalización minera.	Ley 1753 de 2015, art. 20. PND 2014-2018.

Instrumentos	Descripción	Soporte legal
	Áreas de reserva para el desarrollo minero energético: el Ministerio de Minas y Energía delimitará las zonas estratégicas para el desarrollo mineroenergético con el objeto de permitir el manejo ordenado de los recursos naturales no renovables, propendiendo por la maximización del uso de los recursos, ajustándose a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas.	
Unidades espaciales turísticas		
Zona de desarrollo turístico prioritario	Los concejos distritales o municipales determinarán las zonas de desarrollo turístico prioritario, que producirán los siguientes efectos: 1. Afectación del uso del suelo para garantizar el desarrollo prioritario de actividades turísticas. El uso turístico primará sobre cualquier otro uso que más adelante se decrete sobre tales áreas, y que no sea compatible con la actividad turística. 2. Apoyo local en la dotación a esas áreas de servicio público e infraestructura básica, de acuerdo con los planes maestros distritales o municipales.	Ley 300 de 1996, art. 18. Ley General de Turismo.
Zonas de recursos turísticos de utilidad pública	El Ministerio de Desarrollo Económico, previa consulta al Consejo Superior de Turismo, podrá solicitar a los concejos distritales o municipales la declaratoria como recursos turísticos de interés público aquellas zonas urbanas o rurales, plazas, vías, monumentos, construcciones y otros que deban desarrollarse con sujeción a planes especiales, adquirirse por el Estado o preservarse, restaurarse o reconstruirse. Solo podrán hacerse declaratorias de recursos turísticos en los territorios indígenas y en las comunidades negras, previo consentimiento de las respectivas comunidades que tradicionalmente los habitan, de acuerdo con los mecanismos señalados por la ley para tal efecto.	Ley 300 de 1996, art. 23. Ley General de Turismo.
Áreas de ecoturismo, etnoturismo, agroturismo y acuaturismo	El Estado promoverá el desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano, para lo cual el plan sectorial de turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programas de divulgación de la oferta. El plan sectorial de turismo que prepare el Ministerio de Desarrollo Económico deberá incluir los aspectos relacionados con el ecoturismo, el etnoturismo, el agroturismo, acuaturismo y turismo metropolitano, para lo cual se deberá coordinar con el Ministerio del Medio Ambiente. Los planes sectoriales de desarrollo turístico que elaboren los entes territoriales deberán incluir los aspectos relacionados con el ecoturismo coordinados con las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible. Se promoverá la constitución de comités a nivel nacional y regional para lograr una adecuada coordinación institucional y transectorial que permita promover convenios de cooperación técnica, educativa, financiera y de capacitación, relacionados con el tema del ecoturismo, etnoturismo y agroturismo. A través de estos comités, se promoverá la sensibilización entre las instancias de toma de decisiones sobre la problemática del Sistema de Parques Nacionales Naturales y otras áreas de manejo especial y zonas de reserva forestal, a fin de favorecer los programas de protección y conservación.	Ley 300 de 1996, arts. 29 y 30. Ley General de Turismo.

Instrumentos	Descripción	Soporte legal
Zona franca turística	Se entiende por zona franca industrial de servicios turísticos o zona franca turística, un área geográfica delimitada del territorio nacional, con el objeto primordial de promover y desarrollar la prestación de servicios en la actividad turística, destinados al turismo receptivo y de manera subsidiaria al turismo nacional. Se entiende por turismo receptivo, el ingreso de turistas extranjeros y de nacionales residentes en el exterior. Son actividades turísticas, entre otras, la prestación de servicios de alojamiento, de agencias de viajes, restaurantes, organizaciones de congresos, servicios de transporte, actividades deportivas, artísticas, culturales, y recreacionales.	Decreto 2131 de 1991, art. 5.
Unidades espaciales de bienes y servicios públicos		
Zona franca de bienes y servicios	Se entiende por zona franca industrial de bienes y de servicios un área geográfica delimitada del territorio nacional cuyo objeto primordial es promover y desarrollar el proceso de industrialización de bienes y de prestación de servicios, destinados a mercados externos y, de manera subsidiaria, al mercado nacional.	Decreto 2131 de 1991, art. 4.
Zona franca industrial de servicio tecnológico o zona franca tecnológica	Se entiende por zona franca industrial de servicios tecnológicos o zona franca tecnológica un área geográfica delimitada del territorio nacional, con el objeto primordial de promover y desarrollar como mínimo diez (10) empresas de base tecnológica, cuya producción se destine a mercados externos y, de manera subsidiaria, al mercado nacional. Se entiende por empresa de base tecnológica aquella unidad de producción constituida con el objeto de adelantar una cualquiera de las actividades señaladas en el Decreto 591 de 1991. El área disponible para el establecimiento de una zona franca tecnológica podrá ser inferior a veinte (20) hectáreas.	Decreto 2131 de 1991, arts. 6 y 67.
Parque industrial	En los terrenos de las zonas francas podrán construirse y funcionar parques industriales, para lo cual se requerirá que los terrenos destinados para ello sean separados físicamente mediante valla infranqueable, de los demás terrenos, donde se aplique el régimen especial de zona franca.	Decreto 2131 de 1991, art. 79.
Áreas de localización de infraestructuras logísticas especializadas	Son espacios geográficos delimitados donde se realizan, por parte de uno o varios operadores, actividades relativas a la logística, el transporte, manipulación y distribución de mercancías, funciones básicas técnicas y actividades de valor agregado para el comercio nacional e internacional de mercancías. En los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial se podrán determinar los terrenos destinados a la localización de infraestructuras logísticas especializadas en suelo urbano, de expansión urbana y rural.	Ley 1450 de 2011, art. 87 (PND 2014-2018)
Parques científicos, tecnológicos y de innovación (PCTI)	Son zonas geográficas especiales destinadas a promover la innovación basada en el conocimiento científico y tecnológico y a contribuir a la productividad empresarial y la competitividad regional. En los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial se podrán determinar los terrenos destinados a la localización de PCTI en suelo urbano, de expansión urbana y rural.	Ley 1753 de 2015, art. 12 (PND 2014-2018). Ley 1776 de 2016, art. 19.
	Por motivos de interés social y con el propósito de que la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental, distribución domiciliar de gas combustible	



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



Instrumentos	Descripción	Soporte legal
Áreas de servicio exclusivo	por red y distribución domiciliaria de energía eléctrica se pueda extender a las personas de menores ingresos, la entidad o entidades territoriales componentes podrán establecer, mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivas, en las cuales podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado. Los contratos que se suscriban deberán, en todo caso, precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. También podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio.	Ley 142 de 1994, art. 40.
Zonas de difícil acceso para la prestación de servicios domiciliarios	La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) establecerá condiciones especiales de prestación del servicio a los usuarios ubicados en zonas de difícil acceso dentro del Sistema Interconectado Nacional, que permitan aumentar la cobertura, disminuir los costos de comercialización y mitigar el riesgo de cartera, tales como la exigencia de medidores prepago, sistemas de suspensión remota, facturación mediante estimación del consumo y ciclos flexibles de facturación, medición y recaudo, entre otros esquemas. El Gobierno nacional definirá esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales, por condiciones particulares, no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley.	Ley 1753 de 2015, art. 18 (PND 2014-2018).
Unidades espaciales de desarrollo frontera		
Zonas de frontera	La ley establece un régimen especial para las zonas de frontera en cuanto a su ocupación, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural. Incluye unidades especiales de desarrollo fronterizo, zonas de integración fronteriza y zonas estratégicas para el transporte. Las unidades especiales de desarrollo fronterizo incluyen municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios y la libre circulación de personas y vehículos. Las zonas de integración fronteriza incluyen áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales o socioeconómicas aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que, de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional. Las zonas estratégicas para el transporte (ZET) incluyen municipios y corregimientos ubicados en las zonas de frontera en los que no exista sistema de transporte masivo, sistemas integrados de transporte público o sistema estratégico de transporte público. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, definirá el municipio o conjunto de municipios que conformarán cada ZET	Ley 191 de 1995, art. 4 Ley 1753 del 9 de junio de 2015. Decreto 038 de 2016, art. 1.

Instrumentos	Descripción	Soporte legal
	y, en coordinación con las autoridades locales correspondientes, podrá expedir para cada ZET los reglamentos especiales y transitorios que contendrán las condiciones técnicas y operativas necesarias para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en las modalidades requeridas, que serán aplicables exclusivamente en la circunscripción de dichas zonas.	
Zona fronteriza de control sanitario	Franja de seguridad en las regiones fronterizas destinada a asegurar la sanidad agropecuaria del territorio nacional.	Decreto Ley 2811 de 1974, art. 294.

Fuente de datos: normas identificadas en la última columna.