



MECANISMOS DE GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL SUELO RURAL

Aportes técnicos para su incorporación como parte del ordenamiento territorial agropecuario

Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Andrés Rafael Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Javier Pérez Burgos
Viceministro de Desarrollo Rural

Marcela Urueña Gómez
Viceministra de Asuntos Agropecuarios

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Felipe Fonseca Fino
Director general

Mercedes Vásquez de Gómez
Secretaría 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



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



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

Asesores

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

Directores temáticos

Andrés Leonardo Solano Cardoso
Líder

Magda Cristina Montaña Murillo
Juan Francisco Rodríguez Vitta
Cristhian Ortega Ávila
Elsa María Acuña Parada
Sandra Bibiana Acevedo Zapata

Autores

Sandra Marcela Sepúlveda Ortega
Corrección de estilo

Angélica Borrás Santos
Diseño y diagramación

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: Montaña, M.; Rodríguez, J.; Ortega, C.; Acuña, E. y Acevedo, S. (2018). *Mecanismos de gestión y financiamiento del suelo rural: aportes técnicos para su incorporación como parte del ordenamiento territorial agropecuario*. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2017.

ISBN: 978-958-5552-47-0

© UPRA, 2018



El campo
es de todos

Minagricultura

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

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



CONTENIDO

CONTENIDO	4
RELACIÓN DE CUADROS	5
RELACIÓN DE ILUSTRACIONES	6
ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	8
PRIMERA PARTE: CONTEXTO GENERAL	10
SEGUNDA PARTE: BASES CONCEPTUALES	14
1. POTESTADES Y ALCANCE DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA ORDENAR EL TERRITORIO RURAL AGROPECUARIO	15
2. INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL Y MECANISMOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN	19
3. GESTIÓN INTEGRAL SOBRE EL TERRITORIO RURAL	23
3.1. Definición y marco conceptual	23
3.2. Componentes	24
3.3. Los MGFSR en la planeación territorial	25
4. ALTERNATIVAS Y LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE LOS MECANISMOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN	30
4.1 Alternativas para la aplicación de los MGFSR	30
4.2 Lineamientos para desarrollo de los mecanismos gestión y financiación vigentes	33
TERCERA PARTE: LINEAMIENTOS PARA INCORPORAR LA GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE SUELO RURAL EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y OTROS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL ...	46
1. GESTIÓN Y FINANCIACIÓN EN LAS ETAPAS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE LOS POT. 46	
2. DEFINICIÓN DE LOS MGFSR EN LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LOS POD	69
BIBLIOGRAFÍA	71



RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1. Momento 1: los MGFSR en la planeación territorial	27
Cuadro 2. Mecanismos de planificación	31
Cuadro 3. Mecanismos de gestión: retención, especulación	31
Cuadro 4. Mecanismos gestión asociada	32
Cuadro 5. Mecanismos de equidistribución y financiación	33
Cuadro 6. Etapa de alistamiento para la gestión y financiación	50
Cuadro 7. Etapa de diagnóstico	55
Cuadro 8. Contenidos en el marco de la formulación para la gestión y financiación de los POT	60
Cuadro 9. Etapa de alistamiento para la formulación	61
Cuadro 10. Fases de implementación	63
Cuadro 11. Etapa de implementación.....	65
Cuadro 12. Objetivos de los tipos de evaluación.....	67
Cuadro 13. Etapa de seguimiento y evaluación.....	68



RELACIÓN DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Armonización conceptual	16
Ilustración 2. Planificación del territorial rural agropecuario	17
Ilustración 3. Sistema de planificación territorial en cascada para los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial	20
Ilustración 4. Gestión territorial y articulación de los mecanismos de gestión y financiación de suelo rural	23
Ilustración 5. Ruta para la gestión integral en el territorio rural	26
Ilustración 6. Alternativas para la aplicación de los MGFSR.....	30
Ilustración 7. Estructura lógica del alistamiento en materia de gestión y financiación	47
Ilustración 8. Condiciones de uso del suelo rural agropecuario.....	59
Ilustración 9. Esquema lógico de la estrategia para la implementación de planes y proyectos del POT	63



ABREVIATURAS

CAR	Corporación Autónoma Regional
CP	Constitución Política de Colombia
CTP	Consejo Territorial de Planeación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DTS	Documento técnico de soporte
EOT	Esquema de ordenamiento territorial
Gestua	Gestión del territorio para usos agropecuarios
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MGFSR	Mecanismos de gestión y financiación del suelo rural agropecuario
MVCyT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
PBOT	Plan básico de ordenamiento territorial
PDD	Plan de desarrollo departamental
PMD	Plan municipal de desarrollo
PMOT	Plan metropolitano de ordenamiento territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POAI	Plan operativo anual de inversiones
POD	Plan de ordenamiento departamental
POT	Plan de ordenamiento territorial
PTD	Planes territoriales de desarrollo
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
UAF	Unidad agrícola familiar
UFE	Unidad de funcionamiento espacial
UPR	Unidad de planificación rural
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZRC	Zonas de reserva campesina



INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial agropecuario es una de las apuestas institucionales que cobran mayor importancia en el contexto actual del país, dada la urgencia de transformar las condiciones del campo colombiano a partir de la articulación y coordinación de esfuerzos para la ejecución de las distintas políticas públicas nacionales y la planificación del territorio. Esto es así porque se promueve que dicha transformación se desarrolle a través de un enfoque territorial y de gestión de resultados bajo la premisa de que la paz, la equidad y la educación conforman un círculo virtuoso para el cierre de brechas urbano-rurales y la creación de condiciones para la convivencia pacífica y la superación de conflictos históricos.

La apuesta por el ordenamiento territorial agropecuario es además coherente con el enfoque de planeación territorial propuesto en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND), «Todos por un nuevo país», en tanto parte de la atención diferenciada de los territorios para cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural. En los términos del PND, llevar al país a desarrollar un verdadero enfoque territorial requiere «[...] repensar muchas de las instituciones vigentes y fortalecerlas en el marco de una agenda de cambio asociada al fin del conflicto. Los cambios requeridos en la institucionalidad deben estar orientados a garantizar la satisfacción plena de los derechos de la ciudadanía y el trámite efectivo de sus demandas, pero con un abordaje desde la perspectiva de los territorios, con sus autoridades y comunidades, y bajo una lectura adecuada de las complejidades de su diversidad y sus particularidades» (DNP, 2015, p. 9).

Coherente con esta idea de repensar la institucionalidad vigente, que tiene injerencia en la formulación e implementación de decisiones adecuadas para la transformación rural, se desarrolla la apuesta de ordenamiento territorial como parte de la política para la *Gestión eficiente del territorio para usos agropecuarios* (Gestua), considerando la relevancia de articular los procesos de planeación territorial en cuanto a sus instrumentos de planeación territorial, tales como los POT. Gracias a los resultados iniciales de este esfuerzo, hoy el país reconoce que el 90 % del total de POT formulados no cuenta con estrategias y programas para desarrollar el componente rural y, además, el 60 % del total no considera la planeación de los usos agrícolas, ganaderos y forestales (DNP, 2016).

Surge así el interés de fortalecer las estrategias relativas al componente rural, las cuales se promueven, desde la UPRA, en un enfoque de gestión integral del territorio que, además de promover su interpretación en los modelos de ocupación del territorio, planifique y ejecute intervenciones de manera focalizada y concreta a través de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural.



Este último aspecto constituye el ámbito alrededor del cual se desarrolla el presente informe, estructurado en tres partes: a) contexto general de la perspectiva de gestión y financiación del suelo rural en la planeación territorial; b) bases conceptuales de los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural (MGFSR) y c) lineamientos para incorporar la gestión y financiación del suelo rural en los planes de ordenamiento territorial y otros instrumentos de planeación territorial.



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



PRIMERA PARTE: CONTEXTO GENERAL

El ordenamiento del territorio es el «conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales» (Ley 388 de 1997, art. 5). Esta conceptualización del ordenamiento territorial es el fundamento de las bases conceptuales y de los lineamientos que, en el marco de las políticas nacionales, se están construyendo para promover la incorporación de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural en los procesos de planeación territorial y la gestión del territorio para usos agropecuarios. Dentro de dichos lineamientos e iniciativas se inscribe este informe, a partir de las siguientes consideraciones.

En primer lugar, la gestión del suelo rural que se define en el nivel nacional a través del marco de política de desarrollo rural y agropecuario, contenido y ampliado a partir de la Ley 160 de 1994 y otras normas sectoriales, incorpora mecanismos de gestión y de financiación enfocados a resolver conflictos asociados a la propiedad rural y uso del suelo desde una mirada sectorial. Por su parte, el ordenamiento territorial, en el marco de la Ley 388 de 1997, planifica un modelo de ocupación del territorio desde la autonomía de las potestades locales que abarcan tanto el suelo urbano como el rural y, dentro de este, los suelos agropecuarios, frente a los cuales hay una debilidad evidente cuando se trata de gestión y financiación.

Para superar este problema, es clara la necesidad de armonizar las distintas competencias y potestades que se ejercen e impactar el territorio con el fin de lograr un desarrollo ambiental, social, económico y físico-territorial integral, lo cual debe partir de la concordancia jerárquica entre los instrumentos de planificación del ordenamiento y del desarrollo de alcance nacional, departamental, metropolitano y municipal. Adicionalmente, para integrar mecanismos de gestión y financiación al ordenamiento del territorio rural, es ineludible acudir a la potestad municipal, ya que si bien existen mecanismos que se encuentran en el marco jurídico competencial del orden nacional a nivel sectorial, como es el caso de la extinción de dominio, la expropiación para reforma rural, el derecho de superficie previsto en las zidres, es necesario un esfuerzo decidido para articular las actuaciones e iniciativas de los diferentes niveles de gobierno y poderlos condensar o integrar en la acción que ejerce el municipio.

En segundo lugar, se propone incorporar una perspectiva de gestión y financiación del suelo rural en los instrumentos de planificación territorial, para lo cual se requiere avanzar en la conformación, divulgación y apropiación por parte de actores públicos y privados de un



portafolio de mecanismos de gestión y financiación. Estos mecanismos deben estar armonizados con el ordenamiento territorial agropecuario y enfocarse a lograr la gestión integral del territorio rural, la cual implica a su vez coordinar los objetivos públicos del ordenamiento del territorio con la regulación de los agentes privados desde el régimen jurídico de la función social y ecológica de la propiedad rural, y según las condiciones naturales, económicas, sociales y culturales de cada territorio.

Además de los mecanismos previstos en la Ley 160 de 1994, la Ley 388 de 1997 incorporó otros, diseñados para el suelo urbano¹, cuya aplicabilidad en el suelo rural, bajo ciertos parámetros, cobran sentido al pensar en el ordenamiento del territorio como un todo. Se enfatiza en que la propuesta de pensar la aplicación de los mecanismos de gestión y financiación de la Ley 388 de 1997 al suelo rural, además de requerir el seguimiento de unos parámetros legales sobre los que se profundizará más adelante, debe responder principalmente a la adaptación de estos mecanismos a las dinámicas propias del suelo rural y, dentro de este, el suelo rural agropecuario.

Para facilitar la comprensión sobre el alcance y utilidad de estos mecanismos, se formula la siguiente tipología²:

a) **Planificación:** definen el régimen de derechos y deberes para el uso de la propiedad privada como desarrollo de la función social y ecológica de la propiedad.

¹ Se advierte que la Ley 388 de 1997 no es unívoca en el uso de los términos *instrumento* y *mecanismos*. Así, por ejemplo, el artículo 6 usa la expresión «instrumentos y procedimientos de gestión»; el artículo 19 habla de la «integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos»; el artículo 38 habla de «mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios» y señala que «las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito», y el artículo 45 usa el término *mecanismos* para referir el reajuste de tierras o integración inmobiliaria previstos en la Ley 9 de 1989. Por esta razón, y atendiendo fines metodológicos, se usa el término *instrumento* para referir aquellas herramientas públicas en las que se definen los objetivos y metas por alcanzar, bien sea en materia de desarrollo —instrumentos de planeación del desarrollo como los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales e instrumentos de planificación sectorial— o, en materia de ordenamiento territorial —instrumentos de planificación territorial como los POT, PBOT, EOT, POD, PMOT y las UPR—, en los que se concreta el modelo de ocupación que se quiere para el territorio. De manera complementaria y armónica, los *mecanismos* serán las distintas herramientas que garantizan que los instrumentos de ordenamiento del territorio y de planificación del desarrollo tengan la capacidad de concretarse en los territorios, coordinar las acciones públicas y guiar la acción de los agentes privados propietarios de la tierra. Por demás, esta distinción entre instrumento y mecanismo ha sido incorporada por el Departamento Nacional de Planeación en los lineamientos para la formulación de los POT modernos.

² Si bien la Ley 388 de 1997 habla de mecanismos o instrumentos de gestión y financiación, por razones metodológicas y dado que la propuesta de incorporar tales mecanismos en el ordenamiento del territorio rural es una aproximación novedosa, sin desconocer el marco legal vigente, se propone distinguirlos internamente en mecanismos de planeación, gestión, asociación y financiación para facilitar la apropiación de estos conceptos y principalmente para representar de forma más clara el uso potencial que tienen de ser articulados con los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial rural.



b) **Gestión:** determinan las acciones públicas para que los propietarios cumplan voluntariamente con las determinaciones o mandatos de los planes; buscan evitar la retención y especulación del suelo e imponen condiciones a propietarios o desarrolladores; determinan las posibilidades que tiene el Estado para conseguir el suelo que requiere para los planes de infraestructura necesarios para soportar los usos del suelo rentables, tales como la expropiación y el derecho de preferencia.

c) **Asociación:** crean incentivos para que los propietarios gestionen sus tierras de manera asociada en ámbitos espaciales determinados.

d) **Distribución equitativa de cargas y beneficios o de financiación:** actúan como redistribuidores de la renta del suelo, objeto de interés colectivo entre zonas con mayor y menor valor individual; sirven para financiar los soportes colectivos requeridos para el desarrollo del territorio como obras de infraestructura; pueden ser usados para incentivar o desincentivar el mercado de tierra o actividades productivas. Entre estos se encuentran el impuesto predial, la contribución por valorización y las plusvalías a nivel municipal.

Si bien, es cierto que la Ley 388 de 1997 restringe la aplicación de varios de estos mecanismos en el suelo rural, se ha establecido que se puede iniciar actualmente con la aplicación de los mecanismos de planificación mediante la definición del régimen de derechos y deberes y un sistema de cargas y beneficios asociados al uso del suelo rural, por lo que es muy importante que los municipios incluyan estos mecanismos en cada fase de la formulación e implementación de sus POT y UPR en línea con el Programa POT Modernos del DNP. La recomendación es incentivar su aplicación como parte de las estrategias dirigidas a resolver las problemáticas de uso ineficiente del suelo y, en tanto están vigentes, es necesario emprender acciones tendientes a que los actores los incorporen en sus instrumentos de planeación territorial, reconozcan su utilidad y comprendan los requerimientos para su aplicación. Hay que considerar adicionalmente que la planeación y gestión del territorio rural genera impactos supramunicipales, característica que por lo general tiene cualquier proceso de planeación territorial, con lo cual se esperaría que los mecanismos sean integrados a los instrumentos de planificación proyectando su impacto en los territorios funcionales, según la calificación de acciones y regulaciones a nivel municipal.

En línea con lo anterior, se propone que los municipios, a través del Programa POT Modernos, integren la perspectiva en la construcción de los expedientes municipales para crear información y seguimiento a la aplicación de los mecanismos de gestión y financiación.

En tercer lugar, el marco general para ordenar el territorio rural agropecuario corresponde al contexto de la política nacional de *Gestión del territorio para usos agropecuarios* (Gestua), con los siguientes elementos:



- La suposición de que la planeación del ordenamiento territorial debe abordar los focos de conflicto que impiden el uso eficiente del suelo y diseñar objetivos y estrategias para incidir directa e indirectamente en la gestión del territorio para uso agropecuario.
- El objeto de articular y coordinar la planificación sectorial agropecuaria en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos, con la dimensión territorial municipal y las intervenciones sobre el territorio, y garantizar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, en virtud de lo dispuesto en el art. 6 y numeral 4 del art.7 de la Ley 388 de 1997, considerando las relaciones intermunicipales, metropolitanas, regionales, nacionales, la diversidad étnica y cultural e incorporando instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial.
- El ordenamiento del territorio debe resolver distintas cuestiones: ¿cómo se genera el uso?, ¿quién puede explotarlo?, ¿cómo se puede usar?, ¿dónde se puede usar?, ¿cuándo se puede usar?, ¿en qué condiciones se puede ejercer el derecho de uso?, ¿qué tanta intensidad del uso puede haber?, ¿cómo se financian los soportes de infraestructuras para ese desarrollo? y ¿quién debe aportar a su financiación?

Finalmente, es necesario resaltar que la UPRA cuenta con un análisis de experiencias internacionales en cuanto a la aplicación de mecanismos para el suelo rural, un marco técnico y una propuesta de ajuste normativo dirigida a habilitar en el ámbito rural, mecanismos de gestión y financiación que actualmente no son aplicables (por ejemplo, el reajuste de suelos), entre otros, en los cuales se reconoce un alto potencial para la gestión eficiente del suelo rural, en tanto sean adaptados a las necesidades y particularidades del suelo rural agropecuario colombiano.



SEGUNDA PARTE: BASES CONCEPTUALES

En el marco de la lógica de planificación en cascada, se presenta la definición conceptual de MGFSR desde la valoración de su importancia para los instrumentos de planificación territorial (POT, PBOT, EOT, UPR) y para la definición de políticas públicas rurales. Con este fin, se caracteriza la relevancia de los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural como medios para alcanzar los objetivos planificados y la importancia de incorporarlos como herramientas que dan soporte al modelo de gestión integral del territorio en el ámbito institucional de planificación del ordenamiento territorial agropecuario y del desarrollo rural. En este sentido, se plantea que los mecanismos no deben ser aplicados de forma separada o independiente a los instrumentos de planeación del territorio. Por el contrario, se debe prever desde la planeación del ordenamiento territorial qué mecanismos se van a usar para ese territorio y generar las condiciones para su aplicación; igualmente, se debe analizar desde la fase de planeación de qué manera se deben aplicar los MGFSR, cuáles son las acciones públicas requeridas y la orientación que se dará a las actuaciones de los propietarios para lograr las transformaciones propuestas para el territorio.

El lineamiento general es que el ordenamiento del territorio rural resuelva qué se quiere lograr, así como la forma en que se quiere lograr, la manera en que se gestionarán los bienes públicos que darán soporte al desarrollo y cómo se coordinarán las competencias públicas para definir deberes y derechos a los propietarios de la tierra, a través del POT y las UPR con mecanismos articulados de abajo arriba. Dar respuesta a estos interrogantes ha sido un gran reto para el suelo urbano y lo es aún más para el suelo rural determinado por mayores condicionamientos sectoriales generadores de conflictos por el uso del suelo, los cuales deberían consolidarse y articularse en las distintas escalas de planeación, especialmente en las UPR. Por esta razón, la aplicación de los mecanismos debe estar planeada desde la configuración de los instrumentos de planeación del ordenamiento, en particular desde la configuración de las reglas de uso del territorio y su régimen de derechos y deberes, en donde se regulen las relaciones entre los privados y el territorio, así como en la determinación de las estructuras requeridas para lograr el modelo de ocupación del territorio.

En los siguientes acápites se profundiza sobre los principales elementos de las bases conceptuales formuladas por la UPRA para la incorporación de MGFSR como parte del ordenamiento territorial agropecuario, esto es, las potestades y alcance de la planificación territorial para ordenar el territorio rural agropecuario; la relación entre los instrumentos de planeación territorial y los mecanismos de gestión y financiación como parte de la Gestua; y la relevancia de los instrumentos y mecanismos como medios o herramientas para la gestión integral del territorio rural.



1. POTESTADES Y ALCANCE DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA ORDENAR EL TERRITORIO RURAL AGROPECUARIO

La configuración del derecho colectivo del territorio deriva de la regulación de la utilización del suelo en defensa del interés común, prevista en el artículo 82 de la Constitución³. Endilga a las entidades públicas la obligación de participar en las plusvalías que genere su acción urbanística y de intervenir en el uso del suelo con el fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las cargas y beneficios que genera ese territorio y su desarrollo, así como la preservación de un ambiente sano en los términos del artículo 334 de la CP⁴. Ordenar el territorio se traduce en regular el uso del suelo, lo cual trae como consecuencia el condicionamiento del ejercicio del derecho de propiedad a través de la función pública. Regular el ordenamiento del territorio impone a la propiedad privada limitaciones y deberes en cumplimiento de una función social (C.P. artículos 58, 63, 64, 65 y 66).

En cuanto a las potestades de ordenamiento territorial, señalando el uso del suelo y los consecuentes deberes de los agentes privados para el abastecimiento de infraestructuras de soporte, así como la equitativa distribución de cargas y beneficios, la Constitución de 1991 reconoció la competencia principal y específica a los municipios. Sin embargo, dicha competencia debe ejercerse de forma coordinada entre los distintos niveles de gobierno.

Desde este punto, es importante entender que cuando el legislador se refiere al *uso del suelo* lo hace de manera amplia a las acciones de planificación física y político-administrativas que se proponen desde el ordenamiento territorial. En este documento se hace una división de la planificación y la gestión (gestión de suelo, asociación y financiación) para establecer la

³ Art. 82. «Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común» (C. P., 1991, art. 82).

⁴ Art. 334. «La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica [...]» (C. P., 1991, art. 334).

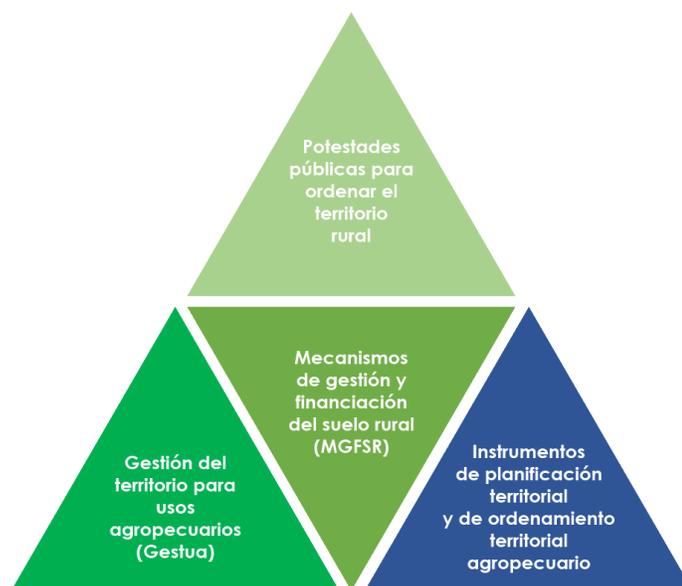


relación entre los fines de desarrollo y los medios que se utilizan, lo que permite relacionar los modelos de ocupación y de ordenamiento.

La competencia del ente territorial para ordenar el territorio y planear el desarrollo como complemento de la planificación económica y social con la dimensión territorial se debe realizar estructurando las estrategias de gestión, dentro de las que se encuentran los MGFSR, racionalizando las intervenciones sobre el territorio y orientando su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

En el ámbito del ordenamiento del territorio rural, se distingue el ordenamiento del territorio rural agropecuario, como quiera que por su potencial forma parte del componente de la política nacional de agricultura y de desarrollo rural en consideración a su importancia para el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del país que contribuya a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población colombiana.

Ilustración 1. Armonización conceptual

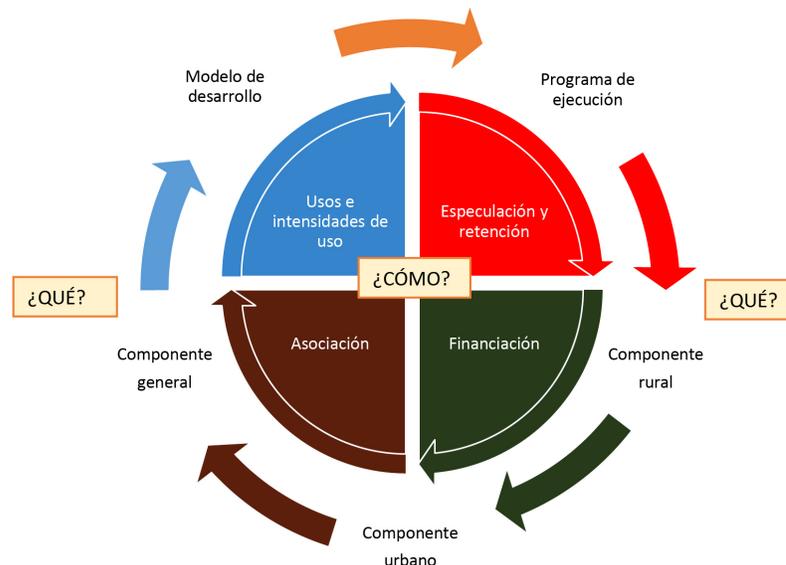


El planeamiento del territorio agropecuario no solo debe resolver **qué** se quiere lograr en el territorio, sino **cómo** se consiguen y se gestionan los bienes públicos que den soporte a los diferentes usos, tales como la obtención de suelos para desarrollo de infraestructuras públicas y para productividad agrícola y pecuaria en el desarrollo económico y productivo. Trasciende la asignación de usos e intensidades de uso y tiene que ver con la determinación de los deberes a los agentes privados a través de los cuales se dé una distribución justa de los

recursos, la inclusión social, la generación de espacios colectivos, entre muchos otros aspectos.

La importancia de la planeación territorial en torno al análisis de la situación de las áreas rurales y la definición de estrategias para el ordenamiento del territorio representan una de las principales alternativas para mejorar las condiciones de vida, la existencia de políticas públicas precarias, las desigualdades sociales-económicas y los rezagos de desarrollo en relación con las áreas urbanas.

Ilustración 2. Planificación del territorial rural agropecuario



En este sentido, la armonización de la propuesta se realiza a la luz de los principios y lineamientos de la política Gestua, en un modelo de la gestión integral del territorio que vincula los instrumentos de la planificación territorial para determinar el uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos, rurales y ambientales y en función de las competencias de la función administrativa con mecanismos de gestión y financiación capaces de promover el modelo de ocupación productiva, con actuaciones urbanas integrales e intervenciones sectoriales sobre la estructura del territorio municipal. Asimismo, coordina los instrumentos de planificación territorial para calificar el uso del suelo, según su aptitud, con el modelo de ordenamiento y los mecanismos pertinentes para lograr la regulación de la propiedad privada que garantice el cumplimiento de su función social, el ordenamiento y financiación del territorio rural.

El interés de la UPRA en promover la política Gestua en una serie de propósitos específicos tiene que ver, primero, con reducir la concentración, desigualdad e informalidad de la propiedad y tenencia de la tierra rural; segundo, con fomentar una mayor eficiencia en el uso del suelo rural, considerando el potencial y la abundante existencia de recursos naturales y de suelos con vocación agropecuaria que son subutilizados; tercero, disminuir los niveles de pobreza existente en los territorios rurales, teniendo en consideración que más del 60 % de la población de dichas áreas vive en situación de pobreza; cuarto, la necesidad de generar un mayor aprovechamiento del potencial de desarrollo que ofrece el campo colombiano, siendo este un territorio cuyas actividades económicas son vitales para el desarrollo del país; y quinto, promover una gestión del desarrollo rural que sea más eficiente, buscando generar una visión más integral de los problemas y retos rurales, así como formular políticas, programas y proyectos que tiendan a superar la falta de estructuración, articulación y manejo adecuado de las mismas (Massiris, 2015, pp. 8-12).

Según los ejes estratégicos de la Gestua, los MGFSR aportan a implementar la estrategia de ordenamiento territorial agropecuario para orientar la planificación y gestión territorial del desarrollo agropecuario mediante acciones que contribuyan al uso eficiente del territorio, así como a la cohesión económica, social y territorial, a la sostenibilidad integral de la producción agropecuaria y a la seguridad territorial rural, el cual determina el alcance territorial para ordenar el territorio rural agropecuario con acciones en tres líneas de intervención: modelo territorial agropecuario, estrategia de ocupación del territorio agropecuario e instrumentos para el ordenamiento territorial agropecuario.

Estas líneas de acción son importantes por lo menos por cuatro motivos: en primer lugar, por la necesidad de salvaguardar unos usos del suelo que no son rentables (por ejemplo, para conservación ambiental como soporte o para soporte de infraestructuras o equipamientos); en segundo lugar, para asegurar una regulación coherente con los instrumentos que orientarán el desarrollo del territorio; en tercer lugar, para lograr una armoniosa integración del paisaje, y, finalmente, porque es necesario garantizar un equilibrio entre lo que se alcanza a sostener en ese territorio, es decir, entre todos los usos alternativos para repartir en el mismo territorio, incluyendo y haciendo parte los usos urbanos y su convivencia con los rurales.



2. INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL Y MECANISMOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

La discusión sobre el modelo de planificación y los instrumentos que lo contienen⁵ resulta determinante para aplicar los MGFSR como herramientas que integran la estrategia de gestión, dado que, *per se*, dichos instrumentos determinan el modelo de ocupación y el de ordenamiento y, además, ellos mismos pueden constituir parte de los mecanismos (de planificación, gestión y financiación o equidistribución) cuando establecen reglas a los agentes privados para usar el territorio (derechos y obligaciones) y determinan las infraestructuras y soportes que requiere el modelo de ordenamiento propuesto. Además, deben coordinarse con los modelos macroeconómicos en relación con la importancia que se da a los sectores que impulsan los agregados en la economía, los modelos sociales de la población relacionada con la actividad rural agropecuaria y los modelos ambientales que definen los elementos para ser protegidos y los niveles relativos de uso de los mismos. Estos temas son determinados por decisiones de superior jerarquía y por las intervenciones y acciones de los entes de los otros niveles en el territorio. Dependiendo de las formas de relacionamiento entre los actores vinculados con los territorios rurales, el sistema general de reparto equitativo de cargas y beneficios define las obligaciones, según los objetivos de cada decisión.

Los MGFSR deben articularse con los POT y las UPR, así como con los instrumentos de planeación del desarrollo y planeación del ordenamiento territorial de la nación, departamentos y áreas metropolitanas. El propósito es garantizar que se alcance el modelo de planificación propuesto, que este se armonice, en todas las escalas y decisiones de distintos niveles de gobierno, con los objetivos vinculados al modelo de ocupación propuesto en función de la productividad, y que los mecanismos de gestión y financiación que componen el modelo de ordenamiento sean concordantes con las determinaciones ambientales, sociales, económicas definidas a nivel nacional.

Además de lo anterior, el vínculo con la Gestua lleva a reconocer que la planificación del territorio está determinada a partir de una estructura de niveles jerárquicos; de esta forma, la planificación territorial no escapa a la idea de que se debe seguir una concordancia jerárquica entre los instrumentos de planificación de ordenamiento y del desarrollo de carácter nacional, departamental, metropolitano y municipal, con el fin de lograr un desarrollo ambiental, social, económico y físico-territorial armónico, como se representa en la ilustración 3.

⁵ Se denomina *modelo de planificación* a las decisiones sobre ocupación y ordenamiento.

Ilustración 3. Sistema de planificación territorial en cascada para los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial



*Se aclara que la referencia a 12 años para la planeación del ordenamiento territorial, de acuerdo con el marco legal vigente, es el período de planeación mínimo, e incluso puede ser superior a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales.

Fuente de información: DNP (2013), p. 11.

Como elemento central en la gestión integral del territorio, se establece el vínculo entre instrumentos de planeación del ordenamiento territorial e instrumentos de planeación del desarrollo, con los mecanismos de gestión y financiación orientados y contenidos desde el ordenamiento territorial, y cuya ejecución se desarrolla en los planes de desarrollo territorial, como parte de la estrategia de gestión del territorio, al servicio del modelo de ocupación y ordenamiento del territorio.

Así, los instrumentos de planificación territorial son el conjunto de acciones político-administrativas de planificación física del ordenamiento del territorio y del desarrollo que

complementan y concretan la planificación sectorial y, en consecuencia, concretan los modelos, políticas, objetivos y estrategias de los otros niveles de gobierno de su mismo carácter. Por esto, contienen no solo la estructura de los modelos de ocupación y de ordenamiento del territorio, sino los medios para lograr los fines contenidos en documentos de desarrollo, dentro de un marco temporal definido. Estos medios se concretan en acciones político-administrativas estructuradas en normas que determinan atributos físicos del territorio (usos, intensidades de uso y estándares) y prevén las acciones de carácter público y privado que se requiere orientar para que la prospectiva indicada se concrete.

Por su parte, los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural son las diferentes herramientas regulatorias y de intervención que deben aplicar los entes públicos, en particular los municipios (en algunos casos, según las potestades dadas por la ley, también la nación, los departamentos y las áreas metropolitanas), para garantizar que los instrumentos de ordenamiento del territorio y de planificación del desarrollo tengan la capacidad de guiar la acción de los agentes privados propietarios de la tierra para lograr un estado específico del territorio y, asimismo, para orientar las acciones públicas necesarias para conseguir los fines determinados. En otras palabras, los mecanismos se orientan a garantizar que las finalidades y objetivos trazados en el desarrollo del territorio por el planeamiento puedan ser logradas en función de usos, aprovechamientos y obtención de elementos públicos de soporte (vías, dotaciones públicas al servicio de la actividad rural, acceso al suelo con equidad, etc.).

Los mecanismos de planificación garantizan la implementación del ordenamiento territorial agropecuario; son las normas regulatorias del uso del suelo contenidas en los instrumentos de planeación, las cuales, además de definir los usos, deben ocuparse de aspectos como intensidades, aprovechamientos y especialmente el régimen de obligaciones y cargas correlativas a cada uso y aprovechamiento. Estos mecanismos son muy relevantes por tener la esencia propia de las competencias de los municipios para ordenar su territorio y, bajo el marco legal vigente, pueden y deben ser aplicados en los POT y los instrumentos que los desarrollen como las UPR y su ejecución debe ser coordinada con los planes de desarrollo. Los mecanismos de gestión de suelo implican una intervención directa en la propiedad y en el mercado para obtener el suelo requerido en una intervención o proyecto público, muchos de los cuales, como se expone en la parte final del documento, requieren de una habilitación legal que permita su aplicación en suelo rural. Por su parte, los mecanismos de asociación se caracterizan por promover la gestión de predios de manera asociada, en tanto ello se requiera para dar a los predios involucrados un uso eficiente; este es el caso del mecanismo de reajuste de suelos, que presenta grandes potencialidades de uso en el suelo rural, pero requiere habilitación legal. Finalmente, los mecanismos de equidistribución o financiación tienen como finalidad realizar una distribución equitativa de la riqueza del suelo entre agentes y su interacción para que se concreten los objetivos planteados y se obtengan las



infraestructuras colectivas de soporte al desarrollo del territorio. Dentro de estos, se destacan el impuesto predial y la contribución de valorización.

El proceso de planificación del desarrollo territorial tiene 3 fases: 1) formulación y aprobación basada en el programa de gobierno, plan de desarrollo, plan de ordenamiento territorial, marco fiscal y expediente municipal con un sistema de información territorial, 2) ejecución, en consonancia con el plan plurianual de inversiones, plan operativo anual de inversiones, banco de programas y proyectos, plan de acción y presupuesto anual y 3) seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Como se señaló, además de la articulación que debe tener la estructuración de los MGFSR en el contenido de los instrumentos de ordenamiento territorial (POT y UPR), se requiere su integración y coordinación con los planes de desarrollo territorial, con el programa de ejecución de los planes de ordenamiento territorial y los planes de inversión de los planes de desarrollo. En los planes departamentales y municipales de desarrollo se concretan las gestiones y acciones político-administrativas que, desde lo público, se implementarán sobre el territorio, las cuales deben estar coordinadas con el Plan Nacional de Desarrollo en los términos del artículo 32 de la Ley 152 de 1994 y, en cuanto al desarrollo del suelo rural, en los términos del artículo 3, numerales 2 y 9 de la Ley 1551 de 2012, en coordinación con los instrumentos y directrices que señale la UPRA en cuanto al uso eficiente del suelo.

Lo anterior determina la coherencia entre el direccionamiento a la gestión privada mediante mecanismos regulatorios del suelo contenidos en los instrumentos de planificación del ordenamiento del territorio y la dirección y coordinación de la inversión y gestión pública en los planes de desarrollo territorial, estrategias de gestión en el plan plurianual de inversión, tributos e instrumentos regulatorios para la equidistribución y financiación del soporte para el desarrollo eficiente del suelo rural.



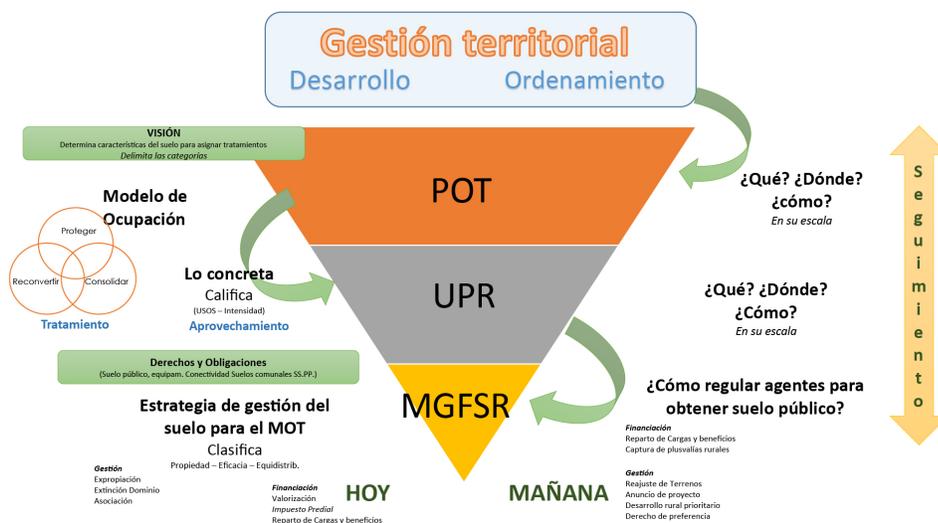
3. GESTIÓN INTEGRAL SOBRE EL TERRITORIO RURAL

3.1. Definición y marco conceptual

El concepto de gestión integral sobre el territorio rural propone la aplicación de los MGFSR bajo los principios de la Gestua, incorporados a la estrategia de gestión, orientados a fomentar relaciones funcionales que permitan el uso y la ocupación de las zonas rurales en función del potencial de los recursos y ventajas comparativas de los territorios; generar los arreglos institucionales para regular la utilización de los suelos rurales; garantizar el acceso a la propiedad y la tenencia de tierra; fomentar la protección de las áreas de importancia ambiental y propiciar la utilización racional y eficiente de los suelos, principalmente.

Se caracteriza por considerar de forma integral los componentes territoriales tales como el ambiente, la población, la cultura, las normas, las instituciones, las actividades productivas y los entes gubernamentales, entre otros (Massiris, 2015, pp. 16-17).

Ilustración 4. Gestión territorial y articulación de los mecanismos de gestión y financiación de suelo rural



Como se muestra en la ilustración, el contexto institucional ofrece instrumentos de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial, así como mecanismos de gestión y financiación que, bajo una visión integrada y articulada sobre el territorio, pueden contribuir en el marco de la Gestua a impulsar la consolidación de los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo para las áreas rurales, en la Estrategia de Transformación del Campo con Crecimiento Verde, especialmente en los lineamientos de ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio rural; cierre de las brechas urbano-rurales; inclusión productiva de los pobladores rurales y dotación de bienes y servicios sectoriales para la competitividad.

3.2. Componentes

La potestad del Estado, en cuanto a sus acciones de regulación de la relación de los particulares con el territorio y las interacciones necesarias para la generación de condiciones de desarrollo, configura una gestión integral del territorio; a partir de estas acciones se estructura un modelo sistémico para el ordenamiento del territorio agropecuario, que integra la planificación física y las acciones político-administrativas de gestión y financiación, que para el ámbito territorial municipal se representan en el POT, las UPR y los planes de desarrollo territorial.

Como se ha señalado, la política pública de la planeación territorial define la interacción de lo que debe realizar el Estado y lo que debe permitírseles a los agentes, establece la diferencia entre los conceptos, primero de la planeación y regulación (acción político-administrativa de planificación física), y segundo, referido a la gestión e intervención (acción político-administrativa de gestión), de manera que la aplicación de los **mecanismos** correspondientes al segundo concepto debe ser planeada desde los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial con la configuración de las reglas de uso del territorio, régimen de derechos y deberes, relaciones con los privados y estructuras requeridas para lograr el modelo de ocupación del territorio.

Los componentes de la gestión integral del territorio rural son: a) los objetivos del ordenamiento del territorio rural en los instrumentos de planificación territorial, articulados con la política del aprovechamiento eficiente del suelo rural agropecuario, y b) la regulación de agentes, en el marco del régimen jurídico de la propiedad con MGFSR⁶. Los elementos descritos promueven en el modelo de gestión integral, para su ordenamiento social y productivo⁷, armonizar el

⁶ Permiten financiar las acciones político-administrativas en función del modelo de ordenamiento del territorio rural, y en lo agropecuario, asociadas al contexto territorial de la función social y ecológica de la propiedad rural, y diferenciado según las condiciones naturales, económicas, sociales y culturales.

⁷ Con los lineamientos del plan de ordenamiento social y productivo que señale la UPRA.



ordenamiento territorial con el de la propiedad rural en función de productividad, sostenibilidad ambiental o desarrollo económico, sectorial o social.

Para cumplir este relacionamiento entre el ordenamiento territorial con el social y productivo de la propiedad, la planeación debe definir los aprovechamientos permitidos para el suelo en diferentes ámbitos del territorio rural y sus condiciones ante un escenario deseado, además del conjunto de derechos y obligaciones, como condiciones mínimas, alrededor de tres consideraciones: a) los derechos y objetivos definidos para el territorio deben estar atados a la propiedad, b) las condiciones para que la propiedad cumpla su función social y ambiental corresponden al ámbito de la planeación territorial (indicativa o específica), y c) la gestión vincula el conjunto de mecanismos aplicables para el cumplimiento de estos objetivos, a fin de concretar tanto los derechos como la materialización y cumplimiento de obligaciones que lo permiten.

3.3. Los MGFSR en la planeación territorial

La gestión integral propone incorporar de manera transversal los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural como herramientas que permitirán articular las actuaciones y decisiones para la planeación del ordenamiento del territorio rural y validar su aporte en la gestión de las transformaciones previstas. En este sentido, interrelaciona sus componentes en dos momentos: el primero, el de la planeación, en el cual se definen los fundamentos que proponen la aplicación de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural (MGFSR) y se integran en los instrumentos de planeación territorial; el segundo momento se refiere a la implementación de los MGFSR, el cual comprende las fases de alistamiento, intervención y financiación.

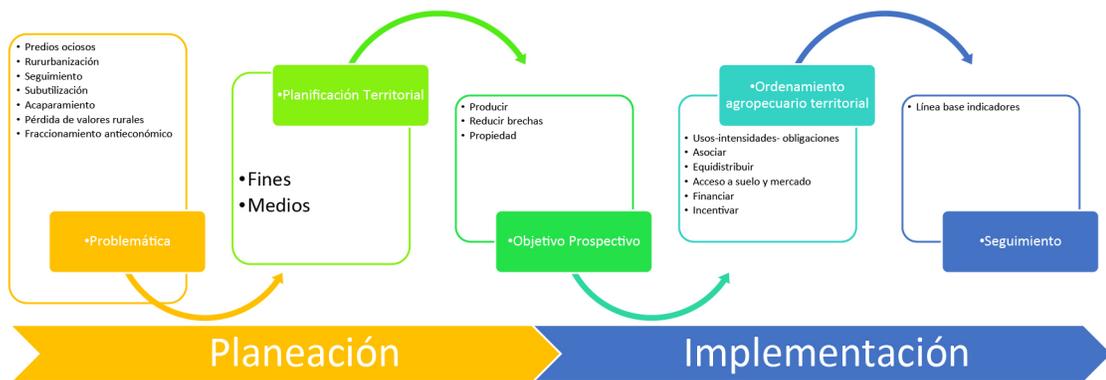
La planeación forma parte de la gestión debido a que es una fase fundamental del logro de acciones, razón por la cual no debe entenderse como un proceso rígido que genere restricciones de las formas de trabajo de los agentes, sino, por el contrario, una malla orientadora y organizadora de las acciones de los mismos. La planeación de forma estratégica y a nivel territorial, preferiblemente institucionalizada, define un conjunto de condiciones deseables, establecidas tanto en magnitud como en sus formas de consecución y las formas indicativas para lograr un conjunto de objetivos concertados y estructurados para un escenario específico y con lineamientos concretos.

En cualquier caso, la planeación, de forma indicativa y, en algunos casos, específica, define los requerimientos para que la propiedad cumpla sus funciones social y ecológica, con un conjunto de instrumentos y mecanismos complementarios para consolidar los derechos y el cumplimiento de obligaciones que lo permiten. Lo anterior permite establecer la ruta para que el ordenamiento territorial incida en la transformación de las condiciones que propicien el



desarrollo equilibrado de los territorios, en términos sociales, ambientales, económicos y productivos y considerar dos momentos para la aplicación de los MGFSR.

Ilustración 5. Ruta para la gestión integral en el territorio rural



Los momentos para la aplicación de los MGFSR –momento 1, planeación y momento 2, intervención–, se integran en el marco de la política de planeación territorial en los siguientes términos:

a) Momento 1: planeación de los MGFSR

Construcción de herramientas para planificar la gestión integral del territorio: se desarrolla a través del proceso de construcción del plan de ordenamiento territorial, en el marco de la Ley 388 de 1997 y de los instrumentos que lo desarrollen, para el suelo rural, tales como las UPR, con la definición del uso y potencialidad de la aplicación de los MGFSR al servicio de las necesidades del ordenamiento del territorio, además de la construcción del plan de desarrollo territorial, el cual, como se ha dicho, debe corresponder, articularse y desarrollar el plan de ordenamiento.

Con un enfoque transversal, se orienta el ejercicio de la construcción de este plan de ordenamiento en tres etapas; la primera de ellas configura, en los términos del Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.4.1, la etapa preliminar y el diagnóstico, y se deberá consolidar en un documento técnico de soporte y una memoria justificativa; la segunda, la de la formulación, consiste en el proceso de la toma de decisión del ordenamiento territorial que

se concretará en el proyecto de acuerdo; la tercera es la implementación y la incorporación de los elementos de seguimiento, evaluación y participación ciudadana. Estos elementos se desarrollan en el cuadro 1:

Cuadro 1. Momento 1: los MGFSR en la planeación territorial

Fase o producto	Alcance	Herramientas
1. Documento técnico de soporte y memoria justificativa	Diagnóstico (hoy): acciones para caracterizar el estado actual del ordenamiento del territorio rural y planificar la gestión integral de gestión, asociación y financiación del suelo rural.	Línea base: variables e indicadores, en el ámbito del ordenamiento productivo y social, referidos al uso eficiente del suelo rural, a escala municipal y con referencia a las tendencias regionales y nacionales.
		Expediente municipal: referentes del entorno del uso eficiente del suelo rural y del suelo rural agropecuario, con información cualitativa y cuantitativa (línea base).
		Sistema de información catastral rural: análisis de cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, diseño de escenarios y definición de estándares de uso y aprovechamiento, estrategias de gestión y financiación para el ordenamiento territorial.
		Prospectiva (mañana): definición del modelo de desarrollo territorializado o de planificación, con el siguiente alcance en la gestión integral del territorio.
2. Proyecto de acuerdo o decreto de adopción de POT (PBOT-EOT)	Relacionado con la proyección de costos de los proyectos de soporte para ordenamiento territorial, definición de MGFSR pertinentes y la habilitación de requisitos que condicionan su aplicación.	Trámite como acciones del ordenamiento del territorio, con alcance en la autorización expresa o para dejar planeados las intervenciones con los mecanismos de planificación, equidistribución, gestión de suelo o gestión asociada.
		Armonización del modelo de ocupación con la reglamentación del ordenamiento del territorio en sus diferentes escalas.
		Coordinación de los instrumentos de planificación territorial y los mecanismos de ordenamiento, es decir, el qué y el cómo.
3. Seguimiento y evaluación	Contribución al logro de los objetivos de la política nacional Gestua.	Facilitar el ejercicio de control ciudadano con los indicadores de los objetivos de ordenamiento territorial.

b) Momento 2: implementación, aplicación de los MGFSR

Este momento se desarrolla a través de las fases de preparación e intervención:

Fase de preparación de actuaciones de la planeación administrativa que corresponde en la gestión integral del territorio con los MGFSR, de forma estratégica para estructurar las

intervenciones a nivel territorial en favor de la promoción y el logro de las condiciones deseables. Desarrollada como parte de la decisión del ordenamiento del territorio (POT-PBOT-EOT) en el programa de ejecución y autorización para la estructuración del plan de desarrollo municipal, así como en las UPR como Instrumento de desarrollo del POT en el suelo rural en su componente de programa de ejecución y gestión.

La planeación, de conformidad con el escenario deseado, asigna el conjunto de derechos que pueden consolidarse con el cumplimiento de obligaciones para garantizar la armonización de intereses y la legitimidad de las intervenciones. Esos derechos y objetivos en el territorio rural están atados a la propiedad, razón por la cual se definen los requerimientos y condiciones mínimas para que la propiedad cumpla su función social y ambiental. Por su parte, la gestión define la ruta para desarrollar las intervenciones sobre el territorio; mediante los MGFSR se permite que los escenarios definidos por los instrumentos de planeación territorial se consoliden, tanto los derechos como la materialización y cumplimiento de obligaciones que se establezcan. Para el caso del uso de mecanismos de equidistribución o financiación de carácter tributario, dado su carácter legal especial, se deben adelantar las acciones tendientes a la aprobación y adaptación y habilitación de los tributos que se requieran vía acuerdos municipales, en coordinación con el programa de ejecución del POT y del plan de desarrollo.

Fase de intervención: comprende el conjunto de acciones para lograr los objetivos establecidos en la planeación, es decir, debe ser congruente en ámbito y alcance definido en los instrumentos de planificación. Esta fase tiene como insumos para su desarrollo el mercado del suelo, la propiedad de la tierra, la gestión asociada de la tierra para hacer más productivos los procesos agropecuarios y el institucional. En relación con el mercado del suelo, se pretende inhibir los incentivos económicos de especular y retener suelo; respecto al sistema productivo, el objetivo es la estimulación de procesos de asociación para el uso del suelo que garanticen la eficiencia de sus aprovechamientos; en el escenario institucional, busca articular las acciones y hacer cumplir los lineamientos de derechos y deberes establecidos por la planeación.

Dentro de la lógica de la gestión integral, en esta fase se garantizan los recursos necesarios en el marco de los objetivos definidos como los óptimos para aplicar mecanismos que permitan la equitativa distribución de la riqueza del suelo, tanto a escala general municipal como a escala zonal y local en el suelo rural, como son el impuesto predial unificado de redistribución de la riqueza de la tierra a escala de ciudad, la contribución de valorización y la participación en plusvalías; incluso puede superar la escala administrativa municipal mediante el establecimiento de acuerdos interadministrativos que permitan la gestión de ámbitos o proyectos metropolitanos, subregionales o departamentales, según sus competencias.

La gestión, en cuanto esté enfocada a acceder a los suelos necesarios para lograr los objetivos territoriales y las infraestructuras de soporte que atiendan a estrategias sectoriales y la aplicación de los mecanismos de equidistribución previstos en los instrumentos de ordenamiento territorial POT y UPR, puede contribuir a garantizar procesos de distribución de cargas y beneficios para resolver problemas de brechas económicas, sociales y tecnológicas vinculados al ordenamiento territorial, a la propiedad y los aprovechamientos de la misma. Se desarrollan mecanismos que se distribuyen en función del manejo estratégico de los aprovechamientos y el manejo diferencial de las obligaciones adscritas a la propiedad, recursos directos del sector público y recursos relativos a la estructura de ordenamiento territorial y sus aprovechamientos previstos.



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



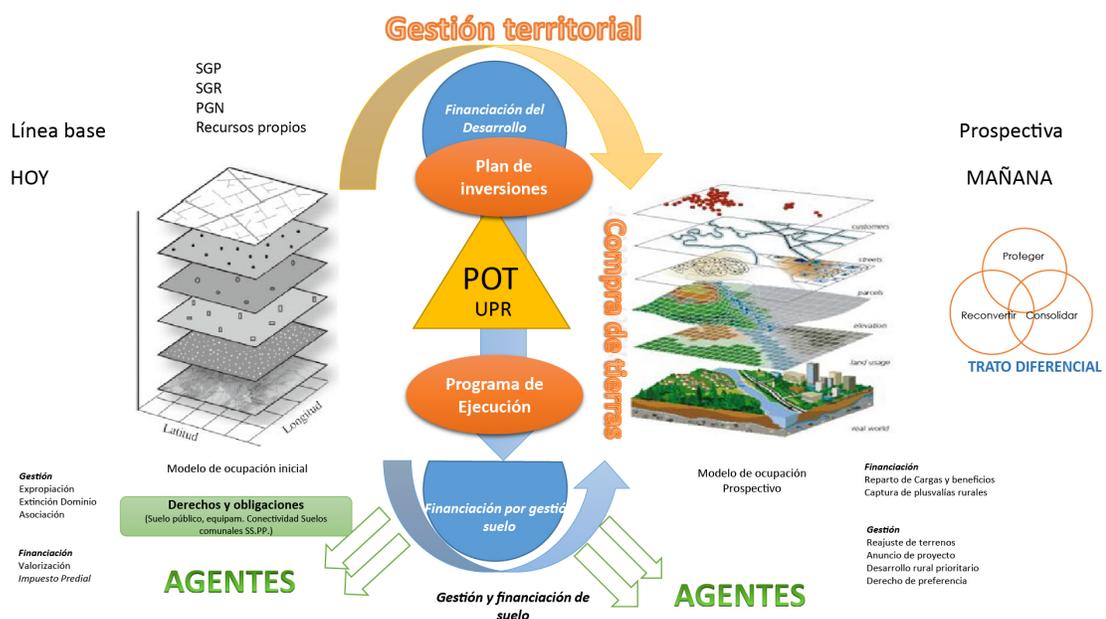
4. ALTERNATIVAS Y LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE LOS MECANISMOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

4.1 Alternativas para la aplicación de los MGFSR

Como se ha dicho, la visión del ordenamiento territorial agropecuario, como el estado deseable de las condiciones de vida, competitividad y accesibilidad del campo colombiano, debe ser coordinada en la planeación territorial participativa desde las perspectivas económica, social, productiva, institucional, política y físico-espacial.

El enfoque territorial define el componente físico de soporte para el desarrollo, supone las condiciones en las que los agentes deben relacionarse con el territorio en el marco de sus derechos y la generación de los aprovechamientos, en contraste con los deberes a la propiedad, para alcanzar un nivel de bienestar deseable. Esta condición de bienestar es relativa, política o técnicamente, así que es necesario definir las escalas o magnitudes de las variables que den los atributos a tal derecho, relacionado con el ordenamiento territorial, de manera que tenga el impacto en el desarrollo territorial proyectado.

Ilustración 6. Alternativas para la aplicación de los MGFSR



Mediante la aplicación de mecanismos de financiación, las entidades territoriales buscan incentivar la inversión tendiente a lograr ejecutar e implementar los planes, programas y proyectos estipulados a partir de sus planes de ordenamiento territorial. Se orienta a que el desarrollo se distribuya de forma equitativa, determinando unos ámbitos espaciales, en concordancia con lo estipulado en el modelo de ordenamiento territorial.

Los siguientes cuadros sintetizan el análisis realizado sobre cada uno de los mecanismos identificados y, a partir de la tipología propuesta, se identifica el nombre del mecanismo, el alcance que tiene su diseño actual en el sentido de identificar si es posible aplicarlo hoy en suelo rural, y, de ser el caso, con qué limitaciones y, finalmente, cuáles son algunos los fenómenos territoriales que afectan el uso eficiente del suelo rural sobre los que potencialmente podría incidir cada mecanismo, como se ha dicho, en tanto sea articulados con los instrumentos de planeación. Como se puede advertir de la lectura de los cuadros, algunos mecanismos como el reajuste de suelos son tanto mecanismos de gestión de suelo como de asociación y equidistribución.

Cuadro 2. Mecanismos de planificación

Mecanismo	Alcance en su actual diseño	Principales fenómenos territoriales sobre los que puede incidir
Definición de un régimen de derechos y deberes a la propiedad rural	Requiere de la definición clara de derechos y obligaciones asociadas al uso y aprovechamiento del suelo rural. Intensidad de uso (derechos).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso eficiente del suelo rural ▪ Pérdida de valores naturales

Cuadro 3. Mecanismos de gestión: retención, especulación

Mecanismo	Alcance en su actual diseño	Principales fenómenos territoriales sobre los que puede incidir
Extinción de dominio	La limitación para identificar desuso del bien, poder identificar o calificar los predios incultos o inexplorados. Es competencia de la nación.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acaparamiento ▪ Subutilización
Expropiación	La expropiación agraria está limitada a proyectos sociales; la urbana, para adquisición de suelo para infraestructura y equipamiento, no para proyectos productivos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adquisición de suelo para fines públicos ▪ Uso eficiente del suelo rural
Desarrollo prioritario	La ley lo incluye solo para suelo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acaparamiento ▪ Especulación ▪ Gestión del suelo

Mecanismo	Alcance en su actual diseño	Principales fenómenos territoriales sobre los que puede incidir
Reajuste de terrenos	Apto para incorporar suelo rural al urbano, pero no para reajustar suelo rural que se quede en calidad de rural.	<ul style="list-style-type: none"> Fraccionamiento antieconómico Acaparamiento de tierra Subutilización
Derecho de preferencia, derecho de tanteo	Aplica para proyectos de infraestructura o adquisición de suelo para vivienda de interés social, no para otros proyectos de desarrollo rural.	<ul style="list-style-type: none"> Adquisición de suelo para fines público
Anuncio del proyecto	Aplica para proyectos de infraestructura, no para otros proyectos de desarrollo rural.	<ul style="list-style-type: none"> Especulación Adquisición de suelo para fines públicos

Cuadro 4. Mecanismos gestión asociada

Mecanismo	Alcance en su actual diseño	Principales fenómenos territoriales sobre los que puede incidir
Reajuste de terrenos	Apto para incorporar suelo rural al urbano, pero no para reajustar suelo rural que se quede en calidad de rural.	<ul style="list-style-type: none"> Fraccionamiento antieconómico Acaparamiento de tierra Subutilización
Desarrollo prioritario	En la ley, solo para suelo urbano.	<ul style="list-style-type: none"> Acaparamiento Especulación Gestión del suelo Mecanismo previo de coacción por no asociarse
Expropiación	La expropiación agraria está limitada a proyectos sociales; la urbana, para adquisición de suelo para infraestructura y equipamiento, no para proyectos productivos.	<ul style="list-style-type: none"> Adquisición de suelo para fines públicos Uso eficiente del suelo rural Como mecanismo de castigo por no asociarse
Anuncio del proyecto	Aplica para proyectos de infraestructura, no para proyectos de desarrollo rural.	<ul style="list-style-type: none"> Especulación Adquisición de suelo para fines públicos
Contrato de aparcería	Requiere reformulación legal para que sirva de asociación y no como subordinación.	<ul style="list-style-type: none"> Subutilización Acaparamiento
Derecho de superficie	Requiere de ley que lo autorice. Autorizado por la Ley 1776 de 2016, para ser usada en el marco de las zidres.	<ul style="list-style-type: none"> Subutilización Acaparamiento



Cuadro 5. Mecanismos de equidistribución y financiación

Mecanismo	Alcance en su actual diseño	Principales fenómenos territoriales sobre los que puede incidir
Aportes por distribución de cargas y beneficios	Desde los lineamientos de ordenamiento territorial en cada nivel de gobierno. Requiere de la definición clara de derechos y obligaciones asociadas al uso del suelo rural.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de valores naturales ▪ Suburbanización
Reajuste de terrenos	Apto para incorporar suelo rural al urbano, pero no para reajustar suelo rural que se quede en calidad de rural.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fraccionamiento antieconómico ▪ Acaparamiento de tierra ▪ Subutilización ▪ Adquisición de suelo público y dotación de infraestructuras
Impuesto predial	Ajustes en la estructura tarifaria, sistema de información y avalúos. Requiere información para aplicar tarifas a predios ociosos, subutilizados.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de valores naturales ▪ Acaparamiento de tierra ▪ Suburbanización
Contribución de valorización	Aplicación para suelos suburbanos y viviendas de campo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de valores naturales ▪ Suburbanización
Participación en plusvalía	Aplicación para suelos suburbanos y viviendas de campo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pérdida de valores naturales ▪ Suburbanización
Estampilla proelectrificación	Incentivar su aplicación para captar recursos para proyectos departamentales atándolo, por ejemplo, a paz y salvos de impuestos a la propiedad.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiación de infraestructuras de soporte. Uso eficiente del suelo

4.2 Lineamientos para desarrollo de los mecanismos gestión y financiación vigentes

Resultado de la consideración realizada en las bases conceptuales sobre los MGFSR, en cuanto a las potestades de la planeación territorial para ordenar el territorio rural y los componentes mínimos que promueven la gestión integral del territorio con mecanismos de gestión y financiación del suelo rural vigentes, se establecen los siguientes lineamientos para su incorporación como perspectiva de gestión y financiación para la estrategia de

ordenamiento territorial agropecuario, propuesta para el logro de los objetivos de la *Política de gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua)*.

a) Definir régimen de derechos y deberes asociados al uso del suelo rural, como componente esencial de la planificación territorial y base para establecer esquemas de reparto equitativo de cargas y beneficios

Para la ley, las cargas generales se pueden financiar tanto con instrumentos tributarios como a través de instrumentos urbanísticos como la compensación en la distribución de cargas y beneficios. No obstante, lo que se requiere es que los municipios, desde los POT y UPR, realicen un ejercicio de planeación para determinar las cargas de infraestructura que son de impacto general, con el fin de programar de manera equitativa, en primer lugar, el uso de los diferentes mecanismos tributarios (impuesto predial, contribución de valorización, participación en plusvalía, tasas de servicios públicos) y, en segundo lugar, mecanismos urbanísticos de compensación en aplicación de un sistema de distribución de cargas y beneficios que vinculen las obligaciones urbanísticas con las tributarias como cargas completas a la propiedad.

Por su parte, respecto a los lineamientos para la estructuración económica, de cara al uso de los mecanismos que establece la ley y que resultan útiles para el desarrollo rural agropecuario, vale la pena plantear la discusión sobre los aprovechamientos del suelo rural, pues con relación a ellos se define la capacidad de financiación y financiamiento del suelo rural. Al respecto, este documento parte de dos categorías que harían referencia tanto a la vocación como a la aptitud neta del suelo.

El aprovechamiento del suelo rural hace referencia a la posibilidad de generación de renta de este a partir de sus condiciones naturales, es decir, de acuerdo con las condiciones propias de acceso a agua, biofísicas y otras características propias que definen su vocación. Por otro lado, la renta diferencial por inyección de capital responde a una potenciación del suelo natural, bien sea por la incorporación de elementos que garanticen un mayor rendimiento del suelo o por una potenciación urbanística, que correspondería a una forma de ocupación distinta al uso agropecuario que le genera mayor valor, lo cual se relaciona con el concepto de aptitud. Se habla de aptitud desde una lógica relativamente externa a la producción agropecuaria para introducir elementos propios de una infraestructura complementaria a la actividad productiva, que requiere una inversión y que, tal y como lo establece hoy en día el ordenamiento rural, no exige nada relacionado con cesiones de suelo.

Estos condicionantes del uso serían el equivalente a lo que en los procesos de urbanismo se denominan obligaciones de cesión o aislamientos. En el caso del desarrollo rural agropecuario, estos permitirían establecer lógicas desde el beneficio sobre el uso y



producción del suelo, así como sobre la distribución de la tierra y su destinación en función del desarrollo y sostenibilidad.

Un claro ejemplo del desarrollo de estos elementos es desde la sostenibilidad de las futuras zidres, en donde, por ejemplo, se habla no solo de la ocupación misma del suelo rural, sino de la tierra (entendiendo esta como el entorno macro sobre el que se estructuran los elementos constitutivos) e incluso el territorio como construcción social, pues las zidres generan un impacto sobre el territorio que deberá ser tenido en cuenta a la luz del ordenamiento social y productivo de la propiedad. En ese sentido, hay tres elementos que vale la pena mencionar como condicionantes externos:

1. La responsabilidad de lo público quedaría sujeta al funcionamiento de las zidres, por cuanto la transformación del entorno que estas requieran en la ampliación o generación de elementos estructurantes deberá ser generada por la misma y constituida desde el ámbito del uso privado, al menos en una etapa inicial. Es decir, si existiera, por ejemplo, la necesidad de generar una vía específicamente para el funcionamiento de la zidres, esta deberá ser integrada en el esquema de sostenibilidad financiera de la misma, pues su uso sería en principio privado y exclusivo dispuesto para la comercialización o como parte del proceso productivo que se desarrollaría en la zidres. Ahora, cada caso particular estará sujeto a unas condiciones que se podrán pactar entre la entidad territorial y el agente privado, de acuerdo con el proyecto productivo al que se haga referencia, para establecer el mejor acuerdo posible sobre el funcionamiento, uso y utilidad de estos nuevos elementos integrados al territorio y que corresponderían en principio solo al funcionamiento de las zidres. El escenario ideal es aquel en el que la zidres genera su infraestructura y pone a disposición pública el uso de la misma, sobre la cual podrá (dependiendo de cada caso) realizar un cobro teniendo en cuenta los beneficios comparativos que se estuvieren generando, durante un periodo máximo de tiempo. Si al finalizar dicho periodo el uso de la infraestructura resulta constitutivo del municipio y genera una alta concurrencia sobre las necesidades del municipio, su propiedad debe ser cedida a la entidad territorial.
2. A partir de la planificación de las zidres, en tanto son contempladas como unidades de planificación rural por ser desarrolladas de acuerdo con su vocación, se deberán establecer las condiciones particulares para que cada zidres lleve a un mayor aprovechamiento, dado por la aptitud neta. Esto, a partir de los condicionantes de ocupación, usos restringidos a la actividad rural y usos prohibidos.
3. En tanto las zidres son una construcción social, además de rural y agropecuaria, deberán contemplar dentro de sus obligaciones de ocupación la generación de suelo comunal



en donde se establezcan elementos como los equipamientos sociales que requiera la población que se encuentra vinculada a las mismas.

Para el establecimiento de un esquema de reparto de cargas y beneficios, se destacan los siguientes lineamientos:

- La capacidad de los municipios de ordenar el territorio de manera articulada con la planificación económica y social, racionalizando las intervenciones y orientando su desarrollo y aprovechamiento sostenible, se debe realizar estructurando también las estrategias de gestión dentro de las que se encuentran los MGFSR (Ley 388 de 1997, art. 6).
- Las obligaciones urbanísticas aplican para todo tipo de suelo; lo urbanístico no se refiere únicamente al suelo urbano: también comprende desarrollos o intervenciones en el suelo rural. Dichas obligaciones deben incorporarse en los POT y demás instrumentos que los desarrollen, como las UPR.
- Las obligaciones urbanísticas constituyen la base de un sistema de distribución de cargas y beneficios. En el suelo rural, estas se podrían equiparar a exigir a ciertos productores lo siguiente: la adecuación física del entorno mediante la cesión de suelos para vías u otros bienes y servicios públicos sectoriales; la destinación de cierto porcentaje de suelo para cultivos que garanticen una diversificación de productos y, por esta vía, la seguridad alimentaria de los habitantes de la zona; buenas prácticas de cultivo en función de parámetros ambientales y sociales. Todo lo anterior, a través de estándares o condicionantes para el uso del suelo rural. En consecuencia, los estándares representan el posible equilibrio entre una política agropecuaria formulada desde la perspectiva económica, así como la posibilidad de equidistribución y respeto por los tejidos territoriales desde las perspectivas sociales y ambientales.
- Es posible identificar dos grandes tipos de obligaciones urbanísticas: las primeras, relacionadas con los aprovechamientos básicos y las segundas, ligadas a mayores aprovechamientos. En las primeras, las obligaciones se derivan del uso dado al suelo y el impacto que causan en el territorio al requerir unos mínimos elementos de soporte público, como las áreas de afectación para preservación ambiental, equipamientos, espacio público, vías y sistemas de conexión de servicios públicos.
 - Son los POT, de manera general, y las UPR, de manera específica, los instrumentos en los cuales se pueden definir las obligaciones que deben



cumplirse, como cesiones obligatorias y las obligaciones en compensación por mayores aprovechamientos en proporción al impacto que tal aprovechamiento genere en el territorio.

- Por lo anterior, es necesario y deseable que desde el plan de ordenamiento territorial se regule el sistema de cargas y beneficios, para lo cual se deben identificar los mecanismos de distribución de las cargas en las unidades de planificación rural o las condiciones para el uso de las actividades agropecuarias según sus impactos en el territorio.
- En el marco del sistema reparto de cargas y beneficios, el uso de las compensaciones podrá ser aplicado a los suelos rurales haciendo distinciones similares a las que se realizan sobre el suelo urbano. Esto es, a partir de categorías diferenciales para el uso del suelo de acuerdo con su impacto en el territorio, como de uso restringido en suelos suburbanos, vivienda campestre, minería, o de suelos agrícolas con potenciales de aprovechamiento productivo que no cuentan con impactos proporcionales en el territorio. Así, estas denominaciones podrán ser objeto de compensaciones, siempre y cuando se cumplan las condiciones de uso de esos suelos.
- El reparto de cargas y beneficios a los propietarios de la tierra es una competencia exclusiva de los municipios, en la medida en que ellos son los únicos que tienen la capacidad de imponer a los propietarios de la tierra, a través del ordenamiento del territorio, obligaciones por el desarrollo de los predios. Si bien, la Ley 1625 de 2013⁸, Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, la cual prevé que en los PEMOT se estructuren sistemas de distribución de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial y ambiental, se debe entender que están a cargo de los entes territoriales, a escala y responsables diferentes, también puede ocurrir en los planes de desarrollo departamental, o en instrumentos de gestión como los convenios de asociación o contratos plan.
- Este mecanismo (reparto de cargas y beneficios) a nivel metropolitano o supramunicipal puede ser entendido como un mecanismo compensatorio de los territorios municipales por potencialidades agrícolas y por abastecimiento de recursos

⁸ Artículo 13. «f) Establecimiento de mecanismos que garantice el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental; al igual de los mecanismos para la gestión de suelo por parte del área metropolitana» (Ley 1625, 2013, art. 13).

básicos para la producción y la vida urbana desde el suelo rural, como es la fuente agua.

- Tratándose del suelo rural, dotación *per se* de soporte colectivo para el resto del territorio urbano, y el entorno regional e inclusive nacional, es preciso considerar sistemas de distribución de cargas y beneficios en cada uno de los niveles de ordenación del territorio e incluir mecanismos que permitan compensar tanto los aportes del suelo rural al urbano en una jurisdicción municipal, como en la escala supramunicipal a nivel departamental; se requiere diseñar mecanismos de compensación entre jurisdicciones, que permitan equilibrar los soportes dados por las capacidades del suelo rural y el soporte alimentario y de vida, como el caso del agua a la población de un departamento.

Estrategias: a) establecer las condiciones de uso y ocupación del suelo rural que permitan interpretar las dinámicas del suelo a partir de las necesidades de la actividad agropecuaria; b) realizar procesos de fortalecimiento en los municipios y departamentos para el uso de los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural, como elementos clave en la distribución equitativa de cargas y beneficios en los territorios y en la integración y equilibrio entre el suelo urbano-rural; c) establecer la lógica de la comunidad (o uso privado afecto al uso público) con relación a las formas de ocupación del suelo rural agropecuario; d) disponer de reglas y mecanismos de compensación entre territorios y entre predios y e) desarrollar y analizar la aplicación de mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios al suelo rural, desde los diferentes ordenamientos y competencias en todos los niveles de gobierno.

b) Mecanismos de gestión de suelo para contrarrestar fenómenos de retención y especulación

Los mecanismos de gestión vigentes en el marco del ordenamiento jurídico colombiano pretenden, por una parte, contrarrestar los problemas de retención y especulación del suelo rural, y por otra, incentivar la asociación de los propietarios de los inmuebles con el fin último de dinamizar y hacer efectiva la gestión del suelo rural. Dentro del primer grupo se encuentran la extinción de dominio, la expropiación, el derecho de preferencia o de tanteo y el anuncio de proyectos. Es necesario hacer las siguientes precisiones respecto al alcance y limitaciones de cada uno de ellos.

Extinción de dominio. La Ley 160 de 1994 reglamenta la manera de aplicar este mecanismo en el contexto del desarrollo rural. Es así que, a través del art. 52, se «establece en favor de la nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales»; ante lo anterior, se observa que la competencia para adelantar el uso de este mecanismo es del orden nacional y se excluye cualquier intervención de carácter local o regional. Del alcance actual, dada la estructura jurídica del mecanismo, claramente es un mecanismo de competencia de la nación que, pese al potencial para intervenir directamente sobre la propiedad inmueble, tiene como unas de sus principales dificultades la debida identificación de tierras incultas o inexploradas⁹.

Expropiación. En Colombia existen diferentes modelos en materia de expropiación, regulados por diferentes normas, así:

De conformidad con la Ley 160 de 1994: este tipo de expropiación es un procedimiento especial judicial en temas agrarios, atribuibles a tribunales contenciosos administrativos. Con motivos de utilidad pública para dotar de tierra a los campesinos y las minorías étnicas, comunidades indígenas, afrocolombianas, para resarcir a las poblaciones afectadas por calamidades públicas y para adelantar programas especiales de dotación de tierras establecidos por el Gobierno.

De conformidad con la Ley 388 de 1997: este tipo de expropiación se hace por vía administrativa; son competentes para su aplicación, entre otras, la nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, en el marco de los motivos de utilidad pública consagrados en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, que modifica el artículo 10 de la Ley 9 de 1989. Dentro de los motivos de utilidad pública para su aplicación, se destacan los literales *a, e, f, g, h, j y m* del artículo 58 de la Ley 388 de 1997, a saber:

- a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana.
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo.
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes.

⁹ «Establécese en favor de la nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes» (Ley 160, 1994, art. 52).



g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen.

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico.

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

Estas causales pueden ser pertinentes para ser aplicadas a la expropiación en suelo rural; en todo caso, están vinculadas a la adquisición de suelo para el soporte de infraestructuras, mas no con la finalidad de redistribuir tierra o castigar su uso improductivo.

Ley de infraestructura. Ley 1682 de 2013 y 1742 de 2014: para compra de suelo en proyectos de infraestructura, vivienda rural y proyectos de telecomunicaciones. La importancia de esta ley radica en que plantea un procedimiento en el que se pueden acoger al general judicial o administrativo, como lo requieran los proyectos. No obstante, cuenta con herramientas que agilizan el proceso, en particular en cuanto a la disposición inmediata de los inmuebles y al saneamiento automático de los títulos para disposición al proyecto. Es de anotar, de manera particular, que en la ley 1742 se dispone de la aplicación de este procedimiento para la adquisición de predios para saneamiento básico rural y para vivienda rural.

La expropiación en el área rural siempre va a tener como lineamiento dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública, definidos en la misma Ley 160 de 1994.

Derecho de preferencia. De conformidad con los artículos 73 y 74 de la Ley 388 de 1997, es el derecho a favor de los bancos inmobiliarios a tener la preferencia en la enajenación de los inmuebles que, según el plan de desarrollo, aparezcan ubicados en las zonas destinadas a los motivos de utilidad pública.

Significa que los propietarios que tengan la intención de enajenar sus inmuebles deberán, por una sola vez, ofrecerlos en primer lugar a los bancos inmobiliarios o a la entidad que haga sus veces. Los representantes legales de los bancos inmobiliarios, mediante resolución motivada y con el visto bueno de sus juntas directivas, determinarán los inmuebles respecto de los cuales se ejercerá el derecho de preferencia. La resolución será inscrita en cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles señalados y no podrá inscribirse ningún título traslativo de dominio posterior sin la constancia de haber cumplido obligación señalada.

Este mecanismo de planificación, a cargo el municipio, es usado para adquirir infraestructuras o para vivienda social, pero no para adquirir suelo para proyectos productivos o de acceso al suelo, en la medida en que la facultad se establece a favor de los bancos de tierras. Su competencia es exclusiva de los concejos municipales.

Sobre el derecho de preferencia o de tanteo, se observa que actualmente su alcance solamente aplica para proyectos de infraestructura o adquisición de suelo para vivienda de interés social, dejando a un lado la implementación de otros proyectos de desarrollo rural.

Anuncio de proyecto. Con este mecanismo se busca congelar los precios de los avalúos en el momento en que se anuncia la realización del proyecto, para evitar la especulación en los precios. De conformidad con los lineamientos determinados por el Decreto 2729 de 2012, este mecanismo de gestión del suelo puede ser aplicado a suelo rural, pero está previsto solo cuando se necesite suelo para expropiar por motivos de utilidad pública de la Ley 388 de 1997, no para otros proyectos que se aplican en beneficio de desarrollo en el sector rural.

c) Mecanismos de gestión asociada

Derecho de superficie. Al observar las pocas oportunidades que tienen los trabajadores agrarios para acceder a programas de financiación a la producción por falta de garantías reales (como la misma tierra), el derecho de superficie se configura como una opción adecuada.

Bajo estas necesidades prácticas, la regulación legal del instrumento de planeación sectorial, denominado zidres, incorporó algunos mecanismos de gestión como el derecho real de superficie, la aplicación de la definición de muebles por anticipación (art. 659 del Código Civil) a las producciones resultantes de la explotación en zidres y la declaratoria de utilidad pública e interés social (sin que esto implique expropiación) sobre las zonas que serán destinadas a zidres.

El derecho real de superficie se prevé a favor de las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que a la fecha de la declaratoria de las zidres no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994 para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados; para ellos, la norma abre la posibilidad de que se vinculen mediante la celebración de contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Se aclara, en todo caso, que estos contratos no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos. Se creó así, en el marco exclusivo de las zidres, aun cuando no se cuenta con precedentes de esta figura en el



ordenamiento jurídico colombiano, por lo que para su aplicación será necesaria la reglamentación respectiva.

Finalmente, se considera que las áreas de interés sectorial como los distritos de adecuación de tierras, las zonas de reserva campesina o las zidres podrían incentivar procesos de gestión asociada de suelo si coordinan con los instrumentos de planeación territorial, al asignarles obligaciones urbanísticas.

d) Ajustar la estructura tarifaria del impuesto predial y la sobretasa ambiental, a favor de las políticas de protección al sector rural

El impuesto predial es el mecanismo que, desde la perspectiva fiscal, tiene mayores virtudes para ser aplicado a favor de las políticas de protección al sector rural, dada su incidencia directa con la propiedad inmueble, característica que debe ser aprovechada desde el ordenamiento para desestimular las prácticas indebidas sobre el suelo rural y, asimismo, para incentivar aquellas prácticas que previamente han sido identificadas como adecuadas.

Por tratarse de un impuesto de propiedad de los municipios, su margen de injerencia en la determinación de los elementos sustanciales está limitado por la Ley 44 de 1990, modificada por el artículo 23 de la Ley 1430 de 2010. Por consiguiente, el régimen tarifario del impuesto puede ser estructurado en torno a rangos por estrato y valor del avalúo, pero no por uso, de acuerdo con lo señalado por el Consejo de Estado¹⁰.

En este sentido, los municipios tienen la potestad de estructurar el impuesto predial para el suelo rural, basados en el valor y la información real de los predios; adicional a ello, aunque la ley actual limite la posibilidad de estructurar tarifas por usos específicos en el suelo rural, que sería lo ideal, pueden determinar categorías por valor y tamaño del predio y para los predios con uso residencial, según el estrato. De esta manera, se podrían generar políticas de cargo del tributo a quienes tengan mayores valores y mayores áreas de terreno y también a quienes usen la tierra rural para usos residenciales de alto valor.

Estrategia: orientar a los municipios, teniendo en cuenta las facultades impositivas de los entes territoriales, para la modificación de las tarifas dentro del margen establecido en la Ley 44 de 1990, modificada por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2010, atendiendo la competencia de los concejos municipales para la expedición de un acuerdo en donde se graven con mayor rigidez los predios que tengan mayores valores, mayores áreas de terreno y también a quienes

¹⁰ Consejo de Estado. Rad. 15906, del 7 de mayo de 2008. C. P. María Inés Ortiz Barbosa.

usen la tierra rural para usos residenciales de alto valor; igual, por el tipo de uso: incentivos para los usos más adecuados y penalización para aquellos no acordes con el POT.

Esta estrategia consiste en orientar, desde la nación o los departamentos, a los municipios para aplicar los mecanismos tributarios a la propiedad dispuestos para ellos conforme a la ley, a cumplir los propósitos y modelo de ocupación dispuesto en los instrumentos de ordenamiento del territorio, a iniciativa del órgano competente dentro de la estructura funcional de cada municipio (pueden ser las oficinas de Planeación y Hacienda) de la propuesta de ajuste de tarifas con la sustentación jurídica suficiente, previa actualización de las bases catastrales y la identificación del régimen propio que debería tener para incentivar el uso eficiente del suelo rural, con los elementos de tarifa vinculados al valor, estrato y antigüedad.

e) Aplicar el cobro de participación en plusvalías

De este tributo se puede decir que, en términos generales, puede ser empleado como mecanismo de equidad y de financiamiento del suelo rural, en especial cuando en este último se permiten categorías de uso restringido como la suburbanización, vivienda campestre y corredores viales. Esto, en tanto este tipo de usos tienen no solo aprovechamientos similares a los urbanos, sino exigencias de infraestructura igual o más costosas que en estos. También puede ser una herramienta que permita una mejor distribución de la riqueza del suelo para equilibrar zonas que son soporte a otros usos y permite, en consecuencia, incrementar la condición de aptitud a las tierras rurales circundantes; con ello, se permitiría identificar claramente las áreas suburbanas en que deben aportar a su desarrollo y para equilibrar el entorno rural.

La experiencia en el sector permite afirmar que, si bien como tributo está creado desde hace ya casi veinte años, su implementación en los municipios es bastante reciente y su aplicación, confusa en consideración a la complejidad que tiene la determinación de la base gravable para liquidar el tributo. Adicional a esto, el problema de informalidad en la propiedad que padece la mayoría de los municipios deja por fuera de la posibilidad real de su cobro.

Estrategia: apoyo en formación a los equipos municipales de Hacienda y Planeación para coordinar la aplicación del tributo en suelo rural con usos en categorías restringidas. La acción consiste en realizar una mayor concientización y capacitación a los equipos de los municipios respecto al uso de la herramienta para áreas con usos urbanos en suelo rural, tales como la provisión de infraestructuras en suelos suburbanos, los usos de vivienda de campo y los corredores comerciales. Estos usos suelen estar dados sin ningún tipo de obligación ni de



cargas de responsabilidad de los propietarios. En algunos casos de municipios que lo han aplicado en suelo suburbano, los recursos se usan para infraestructuras del suelo urbano; es de anotar que ni siquiera se reinvierte en la misma zona, mucho menos, en la restante área del suelo rural.

Determinación clara de las zonas susceptibles de desarrollos diferentes al agrícola y su uso suburbano, para garantizar que en esta conversión de clasificación permita la captura de plusvalías urbanas.

f) Aplicar la contribución de valorización

Este mecanismo constituye, después del predial, una importante herramienta desde lo fiscal para la gestión de suelo rural, puesto que ostenta virtudes importantes como:

- La posibilidad de ser recaudada por cualquiera de los tres niveles de gobierno, inclusive por las áreas metropolitanas y las corporaciones autónomas.
- El amplio hecho generador ordenado en la ley: «realización de obras públicas»; en ese concepto es perfectamente válido considerar cualquier tipo de intervención que se requiera en el suelo rural.
- La posibilidad de recaudo antes, durante o después de ejecutada la obra.
- Se debe estructurar la necesidad de este mecanismo desde la formulación del programa de ejecución del plan de ordenamiento y de los planes de desarrollo, con el fin de dar coherencia al sistema de distribución de cargas y beneficios, y orientar el desarrollo conforme a las infraestructuras que requiera gestionar el municipio.

Estrategia: el único factor que se debe tener en cuenta es que, como está prevista, debe tener en cuenta la capacidad de pago de los propietarios en el momento en que se recauda. En ese contexto, la recomendación va dirigida a que la valorización se contemple dentro de los planes de ordenamiento del suelo rural y los de desarrollo nacional, departamental, metropolitano y nacional para grandes obras que incrementen valores de suelo rurales por la capacidad de dotación de infraestructuras, en zonas con alta capacidad de pago.

Para ello, se debe dotar a los entes de capacidad para su aplicación y desarrollo, porque no obedece a impedimentos de tipo legal, sino a la incapacidad de las administraciones y entes para aplicarla.

De forma complementaria, es necesario establecer lineamientos claros para la determinación del efecto generador en el precio de los suelos rurales, derivados de acciones urbanísticas y



de la construcción de obras, con el fin de garantizar el soporte para el cobro de contribuciones por valorización y determinar procesos intermedios de planificación rural que permitan definir los proyectos estratégicos que generan aptitud al suelo y que, por ende, generan un mayor valor del suelo, derivado de la construcción de la infraestructura definida.



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



TERCERA PARTE: LINEAMIENTOS PARA INCORPORAR LA GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE SUELO RURAL EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y OTROS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL

1. GESTIÓN Y FINANCIACIÓN EN LAS ETAPAS DEL PROCESO DE FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE LOS POT

Dada la relación fin-medio que existe entre los instrumentos de planeación y los MGFSR, esta tercera parte del documento se estructura de forma tal que en la primera sección se presentan lineamientos para integrar la gestión y financiación como elementos de análisis en las fases previstas normativamente para la formulación y gestión de los planes de ordenamiento territorial; en la segunda sección se expondrán lineamientos para el desarrollo puntual de algunos de los mecanismos vigentes.

De acuerdo con el Decreto 1077 de 2015¹¹, artículo 2.2.2.1.2.4.1, el proceso de formulación de los planes de ordenamiento territorial cuenta con cinco etapas, dentro de las cuales se articulan los desarrollos temáticos y los procesos del plan: a) preliminar o alistamiento; b) diagnóstico; c) formulación; d) implementación; e) equipamiento y f) evaluación.

a) Etapa preliminar o alistamiento: se propone en función de identificar la información requerida, de cara a la formulación de la estrategia de gestión y financiación del POT, y se enfoca en la necesidad de contar con unas premisas que permitan entrar al diagnóstico con un enfoque claro sobre el porqué del análisis de determinados elementos y no del panorama, de manera general.

El artículo 2.2.2.1.2.4.2 del Decreto 1077 de 2015 define que la etapa del alistamiento comprende «un análisis de la factibilidad técnica, institucional y financiera y de los procesos participativos requeridos para la elaboración del plan; la identificación de los recursos y actividades necesarias para la elaboración del plan; la definición de los temas estratégicos y prioritarios de la proyección espacial de actividades en el territorio en función de la vocación del municipio o distrito, acorde con las políticas sociales y económicas definidas en el plan de desarrollo y la formulación de la estrategia de articulación con el plan de desarrollo y otros planes sectoriales».

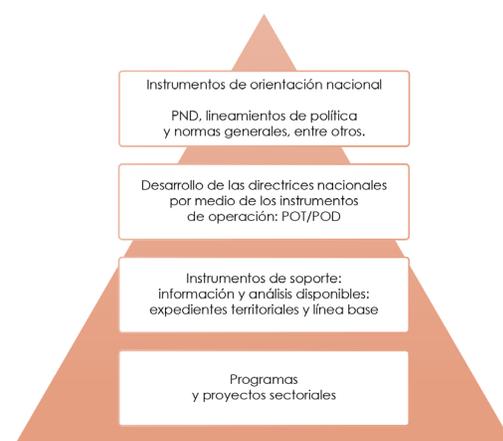
¹¹ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio».

Es decir, se debe identificar qué se necesita diagnosticar para focalizar y optimizar los esfuerzos y recursos del municipio. La mayoría de los municipios tienen una idea clara sobre las principales problemáticas que los aquejan y que influyen de manera negativa sobre las dinámicas de ordenamiento territorial (por ejemplo, conflictos en el uso del suelo o déficit en la provisión de ciertos bienes y servicios). Estas problemáticas varían según el contexto, y es claro que identificarlas dentro de la etapa de alistamiento permite direccionar el diagnóstico y garantizar mayor utilidad de la información, así como de la formulación de estrategias tendientes a corregir o generar las dinámicas propicias para el municipio.

Uno de los grandes vacíos relacionados con el componente institucional y financiero sobre el que se inscribe la estrategia de gestión y financiación radica en la falta de precisión sobre las problemáticas específicas que tiene cada uno de los territorios. En este sentido, establecer previamente las características o tendencias generales permite ser más asertivo a la hora de diagnosticar (al menos en materia de ejecución versus planeación) las metas y objetivos de cada entidad territorial en un periodo de tiempo. Para ello, los indicadores socioeconómicos, así como de recaudo esperado frente al efectivo, las tendencias propias del desarrollo inmobiliario y las dinámicas o conflictos sobre la propiedad, como la falta de formalización, la tendencia de crecimiento y desarrollo adversa a la visión de largo plazo, entre otros, son elementos que permiten identificar de manera parcial una tendencia o necesidad a ser diagnosticada e intervenida de manera directa, y que por lo general son las condiciones a partir de las cuales se construyen los planes de desarrollo municipal.

La siguiente ilustración muestra, de manera lógica, los elementos clave con que se relaciona un alistamiento en materia de gestión y financiación.

Ilustración 7. Estructura lógica del alistamiento en materia de gestión y financiación



Fuente de datos: R, Fuchs; F, Sabatini (1993).

Los lineamientos, directrices y criterios de carácter nacional, regional y metropolitano para el ordenamiento del territorio, que se imponen a los municipios vía Ley 99 de 1993¹², Ley 1185 de 2008¹³, Ley 1551 de 2012¹⁴, Ley 1625 de 2013¹⁵, Ley 1454 de 2011¹⁶ y Ley 388 de 1997, entre otras normas, son de obligatorio cumplimiento para el municipio al desarrollar la planificación territorial municipal. A este cuerpo normativo se suman directrices y lineamientos de política que deben orientar y articularse en los planes de ordenamiento territorial municipales y departamentales, instrumentos de planificación que se estructuran a partir de una realidad, de determinadas necesidades y problemáticas para ser resueltas de manera particular. Esa realidad debe verse reflejada en los llamados instrumentos de soporte, que contienen la información básica del municipio y en donde la gestión se limita al desarrollo y consolidación de la información, en especial de acceso público. Finalmente, los programas y proyectos sectoriales son, en efecto, instrumentos por medio de los cuales se desarrollan los planes de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento departamental, cuya gestión funciona de una manera distinta a la del plan, en general, por su grado de especialidad.

Planear estratégicamente el alistamiento permite garantizar que los resultados del diagnóstico generen una estructura de formulación asertiva, frente a las necesidades de la entidad territorial. A modo de premisa, en el momento de alistamiento y de cara al diagnóstico, es posible decir que:

- Las dinámicas actuales de crecimiento y desarrollo requieren una mayor capacidad de respuesta de las entidades municipales, así como la capacidad de anticiparse a las contingencias a partir de la construcción de un análisis territorial que le permita hacer un seguimiento continuo. Esto se consolida básicamente a partir de lo que en la ilustración 7 se denomina **instrumentos de soporte**, que podrán desarrollarse de manera conjunta entre municipios, en el marco de procesos de regionalización y **sobre lo cual se deberá verificar el tipo de información disponible que, en materia de gestión y financiación, le permita al municipio prever condiciones futuras y proveer de infraestructuras, equipamientos y demás medios productivos para el suelo rural**. Se podrá hacer referencia, por ejemplo, a la claridad y coherencia que tiene la toma de decisiones del municipio entre las falencias identificadas y los proyectos y acciones priorizadas en el marco del corto y mediano plazo, junto con la financiación disponible para tales fines.

¹² Determinantes de carácter ambiental. Nación, autoridades ambientales regionales.

¹³ Ley de Bienes de Interés Cultural.

¹⁴ Lineamientos y criterios uso eficiente del suelo rural de la UPRA.

¹⁵ Lineamientos y criterios, modelo de ocupación y hechos metropolitanos determinantes de superior jerarquía.

¹⁶ Vocaciones regionales, en el plan de ordenamiento departamental.

- También requiere por parte de las organizaciones municipales una debida ejecución de las metas y proyectos planteados. Así, entendiendo por meta aquel estado o condición futura que contribuye al cumplimiento de la finalidad y que en este caso se expresa a manera de eficiencia (Cepal, 2005), es claro que todos los objetivos son medibles y alcanzables, por lo que el desempeño de la administración municipal en torno a ellos resulta importante, de cara a un diagnóstico de gestión y financiación. Específicamente, **se deberá revisar el estado de avance de los proyectos incorporados en los POT y POD de las vigencias anteriores y prever estrategias alternativas, en caso de información no disponible o de baja calidad.**
- Es necesario disponer de una estructura organizacional sólida en materia administrativa y especialmente financiera. Con ello, se demanda la **capacidad de generar una estrategia lógica de asignación y generación de recursos que articule diversas fuentes**, frente a lo cual la planificación financiera realizada mediante el marco fiscal de mediano plazo juega un rol imprescindible en la financiación del plan en sus diferentes etapas.

En este sentido, el municipio debe estar en la capacidad de identificar sus problemas más sentidos y sus más grandes potencialidades en materia de administración del suelo rural, teniendo en cuenta variables de reconocimiento como la ubicación, la relación con el departamento o área metropolitana y la actividad productiva, entre otros, para luego diagnosticar de manera específica dichos elementos y formular, reglamentar y hacer seguimiento a dichas dinámicas.

Es de resaltar la importancia del expediente municipal y su línea base, insumos de planificación que requieren ser creados, actualizados permanentemente y convertidos en un sistema de información, sin lo cual resulta prácticamente imposible un adecuado ejercicio de planificación, gestión y financiación.

En relación con la información correspondiente al ámbito rural agropecuario, dispuesta en este instrumento de soporte, resulta indispensable registrar aquella relativa a las áreas de producción, distribución y mercado de tierras rurales, usos del suelo, equipamientos e infraestructuras, entre otras, los cuales son reflejo de las dinámicas propias rurales.

De acuerdo con los puntos mencionados, los insumos necesarios para el ejercicio de alistamiento, en lo que refiere a la gestión y financiación, se consolidan en el cuadro 6.



Cuadro 6. Etapa de alistamiento para la gestión y financiación

Insumos necesarios	Alcance propuesto
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de acción del POT y del POD. ▪ Proyecto de acuerdo del POT. ▪ Documento técnico de soporte (DTS) POT. ▪ Planes de desarrollo de los periodos de la vigencia del POT. ▪ Planes de inversión y planes plurianuales de los planes de desarrollo de la vigencia del POT. ▪ Planes operativos anuales de inversión. Se recomienda georreferenciar las inversiones en infraestructura de los POAI e identificar su concordancia con el POT para poder diagnosticar posteriormente la gestión del suelo y la posible generación de recursos a partir de la construcción de la obra pública, bien sea por contribución de valorización, plusvalía por asignación de nueva norma o por plusvalía por obra pública. ▪ Asignación lógica de recursos POT y POD con base en el marco fiscal de mediano plazo, que permita proyectar la sostenibilidad del municipio en el tiempo y sustentar la toma de decisiones a partir de los elementos financieros y dinámicas económicas. ▪ Informes de rendición de cuentas o informes de gestión territoriales. ▪ Evaluación de los planes de desarrollo de la vigencia de los POT. ▪ Análisis sobre la correspondencia entre mecanismos de gestión y financiación reglamentados (elementos normativos) y la información sobre aplicación y recursos capturados con los mismos. ▪ Convenios, proyectos o acciones a escala departamental, nacional o bancas multilaterales. ▪ Acciones vinculadas para optimizar el sistema organizacional como creación de entidades gestoras. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisar las problemáticas y dinámicas propias del desarrollo del suelo, es decir, los comportamientos y cambios que se pueden observar en el tiempo, sobre los que se determine qué es necesario intervenir de modo estratégico. ▪ Contar con información territorial de carácter socioeconómico, de gestión y financiación, que permita tomar decisiones, de cara al diagnóstico, sobre las necesidades y problemáticas identificadas. ▪ Analizar la concordancia entre los objetivos de desarrollo y los mecanismos previstos para contribuir a su logro, así como entre la gestión y los planes de inversión durante los periodos de la vigencia del POT y los planes de desarrollo, y una línea base que exprese la realidad territorial en términos de usos, intensidad de usos y estándares. ▪ Prever las condiciones para la aplicación y definición de regímenes de derechos y deberes referidos al suelo rural y al suelo urbano y, respecto a este último, sobre su capacidad para contribuir en materia de equidad al suelo rural por los beneficios que recibe como soporte. ▪ Identificar los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural que podrán integrar la estrategia de gestión y financiación del POT y dar alcance a las políticas sociales y económicas definidas en el plan de desarrollo y demás planes en que se encuentre inmersa la entidad territorial, de acuerdo con las ventajas comparativas del municipio.



Insumos necesarios	Alcance propuesto
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplimiento y grados de avance de los mecanismos de gestión y financiación exigibles y disponibles en las normas de superior jerarquía. ▪ Análisis sobre la tendencia o el comportamiento de la estrategia de gestión y financiación definida en el POT. ▪ Existencia y grado de desarrollo de un mecanismo de evaluación y seguimiento, expediente municipal o línea base. ▪ Reglamentación de mecanismos de gestión y financiación especialmente enfocados en el desarrollo rural. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adentrarse en la revisión de las condiciones para la aplicación de los tributos a la propiedad inmueble, como el impuesto predial (avalúos catastrales actualizados, tarifas que generen desincentivos a la improductividad), participación en plusvalía (capacidad del sistema jurídico local para regular el cobro del tributo en las áreas urbanas que generan mayores aprovechamientos y en las rurales con usos restringidos que tienen mayores aprovechamientos), teniendo en cuenta, además, el destino y uso de estos recursos para financiar la infraestructura en el suelo rural productivo y ambiental de soporte.

b) Etapa de diagnóstico: se propone analizar la habilitación, aplicación y seguimiento de los mecanismos de gestión y financiación, como parte del diagnóstico del POT vigente, con el propósito de identificar las acciones por corregir en la formulación del nuevo POT y determinar la pertinencia de los mecanismos de gestión y financiación aplicables que garanticen, al menos de manera parcial, alcanzar el modelo de territorio deseado en el largo plazo.

Estructura de gestión y financiación para el desarrollo agropecuario

Sobre el diagnóstico, el artículo 2.2.2.1.2.4.3 del Decreto 1077 de 2015 establece que esta etapa «deberá permitir consolidar la imagen actual del territorio para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente el propósito general de desarrollo del municipio o distrito en términos espaciales. Dicho diagnóstico deberá incluir el análisis de la visión urbano-regional del municipio o distrito. También incorporará las dimensiones del desarrollo territorial en lo urbano o rural, en lo ambiental, lo económico y social, así como lo cultural y lo institucional. Igualmente, incorporará los atributos o elementos estructurantes del territorio».

La etapa correspondiente al diagnóstico municipal deberá contemplar, para los esquemas de gestión y financiación, los siguientes lineamientos:

- Realizar un análisis integral de la situación actual del territorio, estudiando cada uno de los subsistemas del ente territorial¹⁷ (institucional o administrativos, ambiental, social, económico y funcional), dirigido a identificar, dentro de cada uno de estos, los aspectos relevantes para la gestión y financiación de las intervenciones en el territorio que requieran acciones de control y regulación de los diferentes agentes en relación con el suelo; lo anterior, atendiendo los prediagnósticos o previsiones realizados en la fase de alistamiento. El diagnóstico deberá ahondar en un análisis específico sobre cada uno de los temas que se consideraron relevantes dentro de los subsistemas mencionados. Por ejemplo, aspectos socioeconómicos, como la capacidad de pago, o aspectos funcionales, como el relacionamiento territorial del municipio con otras escalas territoriales que determinan el funcionamiento de la lógica de producción, o incluso los problemas estructurantes de la propiedad, elementos puntuales dentro de cada ámbito para tener en cuenta en el diagnóstico.
- Identificar, espacializar y priorizar los problemas que impiden la materialización del modelo de ocupación y el desarrollo territorial, de acuerdo con el análisis de cada subsistema, y establecer un orden de prioridad. De esta manera, la estrategia de gestión de la administración municipal puede ser formulada en debida forma, con el fin de fortalecer el proceso de toma de decisiones de las entidades territoriales, sobre la base de información certera que permita observar las dinámicas del territorio y de la espacialización de las problemáticas puntuales que forman parte de un diagnóstico.
- Determinar las condiciones específicas del territorio, de cara a la aptitud del suelo, para establecer los mecanismos de planificación, gestión, asociación y equidistribución que mayor aplicabilidad tendrían en el territorio. Lo anterior es altamente relevante por cuanto permite establecer condiciones claras sobre el aprovechamiento actual y potencial del suelo rural, y esto permite introducir los esquemas de financiación del desarrollo rural agropecuario. En este sentido, es preciso puntualizar que, en la lógica de las intervenciones en los territorios, la **financiación depende convencionalmente de la inversión pública que se obtiene a partir de los ingresos corrientes del municipio y transferencias (SGP, SGR, ingresos tributarios propios); no obstante, resulta fundamental sumar a estos, la generación de recursos a partir de la aplicación de los instrumentos de planeación y mecanismos tendientes a la recuperación de la inversión pública a partir del aprovechamiento o beneficios generados sobre el suelo privado (recuperación de plusvalías).**

¹⁷ Se utiliza la palabra *subsistema* para referir, de forma general, las grandes líneas o aspectos por considerar en la gestión pública y en las intervenciones en el territorio.



- Identificar y analizar, si se ha aplicado, un régimen de derechos y deberes para el uso del suelo rural; de ser este el caso, los resultados e impactos que se obtuvieron.
- Identificar y analizar si se aplicó alguna vez expropiación o anuncio de proyecto; de ser el caso, qué resultados se obtuvieron.
- Revisar la estructura sustancial del impuesto predial del municipio para identificar cómo interactúa este tributo con las necesidades de ordenamiento del territorio. Por ejemplo, cómo está conformado el régimen de exenciones y la estructura tarifa y en qué medida se puede estar favoreciendo fenómenos de rururbanización o subutilización; cuál es el nivel de tributación de los propietarios y cómo se está comportando la tributación de predios ubicados en suelos restringidos, pero que tienen aprovechamientos como el suburbano, la vivienda campestre o los ubicados en corredores viales.
- Determinar si existen experiencias de aplicación de la contribución de valorización; de ser así, analizar los inconvenientes técnicos y jurídicos que se tuvieron. De no existir experiencias de cobro de valorización, también conviene analizar por qué se ha dado esto, si obedece a razones políticas o a circunstancias técnicas asociadas, por ejemplo, a baja capacidad institucional para su gestión o baja capacidad de pago que quienes serían los sujetos pasivos.

Los anteriores análisis también son replicables en relación con la participación en plusvalía: ¿cómo está estructurada?, ¿está aprobada en el municipio?, ¿se ha logrado su cobro?, ¿se realizó un correcto proceso de cálculo y liquidación?

Una vez se hayan desarrollado los elementos mencionados, de cara al diagnóstico, será de mayor utilidad la información que se obtenga para comprender el grado de pertinencia que tendrían determinados mecanismos, de acuerdo con las dinámicas propias del territorio, que le permitan alcanzar su visión de largo plazo. Estas conclusiones dependerán tanto del análisis institucional en materia de creación, aplicación y cobro de determinados mecanismos, como del económico y social en lo referente a la capacidad de pago de la población o la dinámica inmobiliaria, que dependen a su vez del componente físico y productivo del territorio. A continuación, se profundizan estas ideas.

Análisis del subsistema institucional y administrativo: enfatiza en la estructura de la administración municipal en función de la productividad, así como de las demás entidades gubernamentales del nivel regional, departamental y nacional presentes que ejerzan alguna función que impacte el desarrollo rural; incluye lo relativo a la estructura administrativa y de gestión pública del territorio y lo referente a la reglamentación e implementación sobre los mecanismos e instrumentos disponibles de cada entidad territorial.



Análisis del subsistema ambiental y de soporte: establece la tendencia de la demanda de recursos provenientes de las áreas de protección en función de la necesidad productiva, es decir, determina qué porcentaje de suelo de protección podría estarse afectando por su utilización para fines productivos agropecuarios y reestructura de manera lógica esa tendencia haciendo uso de mecanismos de planeación, gestión o financiación.

Análisis del subsistema social: define las características generales de la población con el fin de comprender su lógica de ocupación en materia de vivienda, así como los requerimientos de estructura de soporte y medios de transporte. Su estudio incluye el análisis de las actividades laborales y su relacionamiento con los municipios o territorios aledaños, entre otros.

Análisis del subsistema económico: permite caracterizar y zonificar la producción en el municipio y evaluar aspectos como la capacidad productiva, según los tamaños de las unidades, los niveles de producción, los mercados y la comercialización, la eficiencia, la sostenibilidad y la oferta de empleo, con el propósito de aprovechar las ventajas comparativas del municipio y hacerlo más competitivo.

Análisis del subsistema funcional: analiza los vínculos espaciales, urbano-rurales y urbano-regionales, que genera la función urbana y las demás relaciones sociales, productivas y administrativas (empleo, servicios, negocios, recreación, etc.). Su análisis permite establecer la funcionalidad espacial dentro y hacia fuera del municipio, así como la unidad de funcionamiento espacial (UFE), que se refiere a una unidad de análisis que explica cómo se moviliza la población en función de sus necesidades de bienes y servicios. Sobre estos, resulta igualmente importante determinar las necesidades y requerimientos propios de los bienes y servicios rurales para enmarcarlos en una lógica espacial y funcional que le permita crear estrategias integrales de intervención para promover esquemas de producción de mayor aprovechamiento y eficiencia.

El resultado del análisis de cada uno de estos **subsistemas** no solo permitirá consolidar un diagnóstico específico territorial, sino que permitirá determinar el grado de aptitud de uso del suelo, definido como la «capacidad de un lugar específico para producir, en función de un tipo de utilización de la tierra, determinado a partir de condiciones biofísicas, ambientales, económicas y sociales» (Massiris, 2015, p. 168), en cuanto a las acciones regulatorias y de intervención para proveer de bienes públicos e infraestructuras tendientes al aprovechamiento eficiente del suelo y demás fines de la gestión territorial con incidencia los ámbitos rurales con vocación agropecuaria.

La estructura diagnóstica propuesta permite al ente territorial ser acertado en la formulación futura sobre cada elemento priorizado y, en torno a ello, enmarcar la ruta hacia la generación de mecanismos que faciliten o aporten a la consecución de los objetivos que se tracen para el ordenamiento y el desarrollo del territorio.

En esta fase se propone también analizar la habilitación, la aplicación y el seguimiento de los mecanismos de gestión y financiación como parte del diagnóstico del POT vigente, que permita identificar acciones por corregir para la formulación del nuevo POT. Los insumos para el ejercicio de diagnóstico se consolidan en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Etapa de diagnóstico

Insumos necesarios	Alcance propuesto
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar si, efectivamente, se formularon mecanismos de gestión y financiación en el POT objeto de revisión. Posteriormente, se debe analizar su aplicación, en caso de que hayan sido formulados, y teniendo en cuenta que estos mecanismos se habilitan en los planes de desarrollo, será necesario examinar en este sentido la correlación POT-PD, pues en los planes de inversiones de los planes de desarrollo se establecen los presupuestos plurianuales en los que se proyectan los costos para los programas y proyectos establecidos y además se especifican los mecanismos idóneos para su ejecución, en donde se incluyen sus fuentes. ▪ Verificar si los mecanismos que se habilitaron en el POT fueron incluidos en el plan de inversiones del plan de desarrollo, asociados a los proyectos establecidos en el programa de ejecución del POT. Esto permitirá determinar si finalmente los proyectos definidos en el programa de ejecución del POT fueron financiados por los mecanismos habilitados en este; en caso afirmativo, se debe verificar el monto y la proporción de los recursos contribuidos mediante mecanismos de gestión respecto al total de los invertidos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar la distancia entre la realidad territorial (la ocupación + la gestión) y los escenarios deseados, de acuerdo con los documentos que evidencian la planeación del desarrollo territorial, que debieron ser fruto de un ejercicio de participación ciudadana. ▪ Identificar las causas que desde el sistema jurídico han impedido aplicar un régimen claro de derechos y deberes a la propiedad rural y urbana, un sistema equitativo de distribución de cargas y beneficios, profundizando en el análisis del régimen legal del impuesto predial, la contribución de valorización y participación en plusvalía, vistos como mecanismos de equidistribución. ▪ Determinar la pertinencia de los mecanismos de gestión y financiación aplicables que garanticen, al menos de manera parcial, alcanzar el modelo de territorio deseado en el largo plazo.



Insumos necesarios	Alcance propuesto
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestionar tensiones relacionadas con el modelo de ocupación establecido y verificar los indicadores asociados al cumplimiento del mismo. Respecto a la evaluación, será determinante verificar los indicadores asociados al cumplimiento del modelo de ocupación, el avance de los proyectos formulados en el programa de ejecución, así como los indicadores asociados a las problemáticas por resolver. ▪ Verificar los avances en la línea base y en las evaluaciones de los planes de desarrollo del modelo de ocupación y del programa de ejecución. 	

c) Etapa de formulación: en relación con los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural, se deben definir las actuaciones institucionales del municipio para que los mecanismos identificados pertinentes y válidos en la fase de diagnóstico puedan ser aplicados en el territorio. Estas actuaciones deberán ser plasmadas en el contenido de los componentes urbanos y rurales para los mecanismos de planificación y de gestión de suelo, para que sean desarrollados en el programa de ejecución, con el fin de coordinar la aplicación de los mecanismos con los planes de desarrollo.

El artículo 2.2.2.1.2.4.4 del Decreto 1077 de 2015 dispone lo siguiente: «La formulación del plan comprende el proceso de la toma de las decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, las cuales se traducen en los componentes general y su contenido estructural, urbano y rural. Igualmente, deberá incluir las acciones y actuaciones que serán incorporadas en el programa de ejecución». La fase de formulación es, además, en la que los equipos técnicos y jurídicos vierten las decisiones técnicas en la memoria justificativa y los documentos legales que serán entregados al CTP y a la CAR.

Desde el periodo de alistamiento del plan, se debe procurar atender la correlación entre fines y medios para poder hacer un buen diagnóstico y formulación. Los fines del desarrollo se encuentran contenidos en normas, lineamientos de políticas, etc., así como en el plan de desarrollo municipal. En este sentido, se insiste en que el ordenamiento territorial, como técnica, no es más que un medio para lograr esos fines. Por otra parte, es a través de los procesos participativos previstos para la formulación de los POT que se conocen las

necesidades y los deseos de la gente con relación a lo que esperan que suceda en su territorio, y a su vez, se les informa los lineamientos dispuestos en las normas de superior jerarquía, de manera que en la fase de formulación se requerirá articular y compatibilizar unos y otros en el territorio. Todos estos fines pueden ser representados a través de metas en los documentos anteriormente citados, pues, tanto en los planes de desarrollo como en el programa de ejecución o el expediente municipal, se deben conformar baterías de indicadores asociadas a las metas propuestas.

En el marco de este mismo ejercicio, la línea base se construye para medir el estado del territorio con relación a esos fines y fijar el punto de partida para los objetivos que se quieren alcanzar. Se hace referencia a una línea base territorializable como una representación en un espacio geográfico de variables incluidas en los expedientes municipales, advirtiendo que en la literatura sobre expediente se enfatizan evaluaciones del cumplimiento legal de documentos POT que se plantean desde la lectura y calificación del articulado en términos de sí o no, cumple o no cumple, cuando lo ideal y que se debe promover es apoyar ese sí o no con mediciones cuantitativas; de allí, la importancia que se da a la línea base. Finalmente, el diagnóstico técnico se debe concentrar en los fines predefinidos por las normas de superior jerarquía y los fines identificados en las fases de trabajo con la comunidad e instancias de participación.

Los tres documentos anteriores (expediente, línea base y diagnóstico) son el soporte de los documentos en los que se concreta la formulación de los POT: **1) memoria justificativa**, cuyo objetivo es dejar explícita la visión, el modelo de ocupación y la estrategia de gestión y hacer claridad sobre cuáles de los asuntos encontrados en los diagnósticos se incluirán en la formulación. Es importante entender que no todos los asuntos encontrados en un diagnóstico se incluirán en los documentos definitivos que se concertarán. La memoria justificativa y sus soportes se deben entregar al Concejo municipal y debe ser un documento de fácil lectura y discusión, no un documento técnico. A manera de ejemplo, en algunos países, en esta etapa se hacen exposiciones al público, inclusive con más de un modelo de ocupación y gestión, y estos se votan públicamente. **2)** Debe tenerse en cuenta que el proyecto de acuerdo (sus planos, el documento técnico de soporte y el resumen) tiene una forma predeterminada por la ley.

El proceso de formulación se refiere específicamente a la descripción de la forma en que se atenderán las necesidades identificadas en el proceso de diagnóstico, que permita al ente territorial ser asertivo en el proceso de toma de decisiones. **Los mecanismos que se**



establezcan en la norma a nivel de POT y en coordinación con el estatuto tributario municipal deben estar pensados y diseñados para ser aplicados teniendo en cuenta variables como el mercado inmobiliario, la capacidad de pago de la población, la necesidad de financiar infraestructura en el territorio, la capacidad de inversión y endeudamiento del ente territorial, entre otros aspectos.

Ahora bien, la estrategia general de gestión y financiación que deberá formar parte de este proceso de formulación es la que se estructura a partir de las acciones públicas que se realizan desde el nivel nacional y territorial, fundamentadas, al menos de manera teórica, en la necesidad de resolver temas de brechas sociales, de eficiencia institucional, de optimizar economías de mercado y, por supuesto, de promover la productividad territorial (los mismos que se relacionan con la productividad agropecuaria).

Es decir, ya existe un sistema nacional y municipal de financiamiento basado en una estructura de transferencias de recursos desde la nación y el cobro municipal, que genera ingresos relativamente certeros, algunos de los cuales resultan ser de libre destinación, y que busca generar programas y proyectos en función de resolver esas problemáticas planteadas. Este sistema está enfocado al desarrollo del territorio visto desde una óptica integral como una construcción social y desde el uso sostenible del suelo como componente macro sobre el que se relacionan las estructuras de soporte.

Estas acciones públicas son, en sí mismas, un reparto de cargas y beneficios que se resuelven dentro de un POT y un POD, que permitirían en esta etapa de formulación programar la inversión sobre la base de unas condiciones priorizadas que surgieron del diagnóstico y que podrán resultar acertadas gracias al enfoque particular de esa etapa junto al prediagnóstico del alistamiento.

Los elementos que se deberán resolver desde la financiación particular municipal corresponden a un apalancamiento de recursos que prevé la recuperación de una inversión pública a partir de unos beneficios privados; estos no se dan con claridad en el ámbito rural, principalmente porque no están definidas las condiciones de uso y aprovechamiento del suelo. Por ello, la etapa de formulación se deberá concentrar en el esquema general de beneficios que será determinado por las condiciones de uso del suelo.

En el marco de la formulación de un POT, EOT o PBOT, y de estos en relación con los POD, es necesario, de cara a un diagnóstico y formulación de la prospectiva en materia de gestión y financiación, atender los siguientes lineamientos generales:

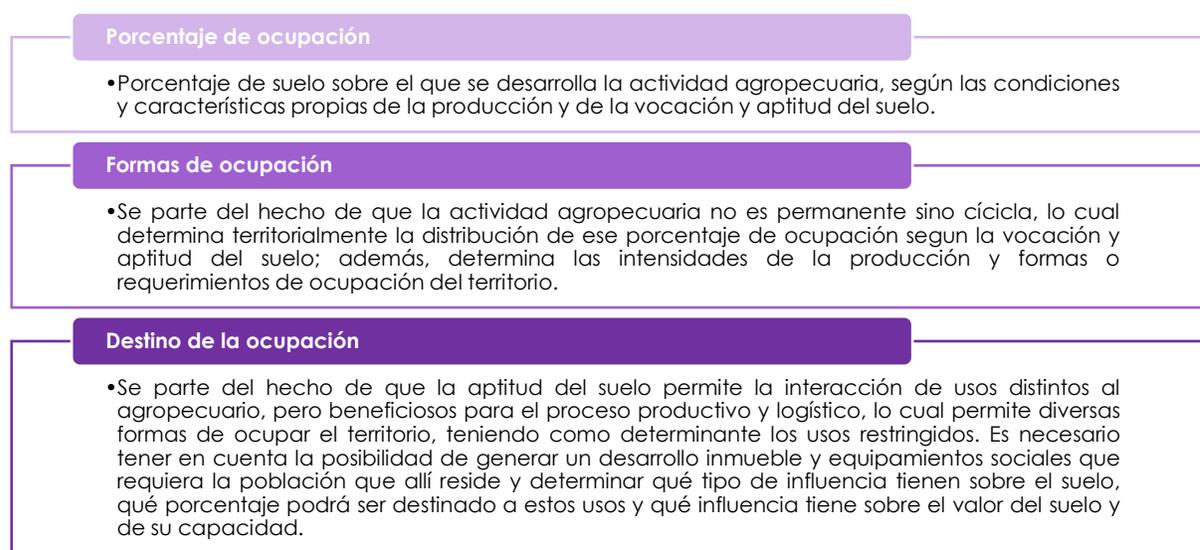
- Definir las áreas de actividad económica en torno a la ubicación de actividades productivas agropecuarias, agroindustriales, turísticas y otros usos rurales. Se habla de



áreas de actividad económica como un sistema de condiciones que provee el entorno (municipal, departamental, regional), coherentes con la actividad productiva, complementarias y asistan a la cadena lógica de producción. Así se consolidaría una serie de usos complementarios y fundamentales para la producción municipal.

- Establecer los estándares mínimos obligatorios para la definición adecuada de áreas de desarrollo y producción municipal. Para esto, si bien en el espacio urbano se habla de cesiones, en el entorno rural sería pertinente hacer referencia a las condiciones para el uso del suelo rural que se da de la siguiente manera:

Ilustración 8. Condiciones de uso del suelo rural agropecuario



Estos condicionantes del uso serían el equivalente a lo que en los procesos en suelo urbano se denomina obligaciones de cesión o aislamientos, que para el suelo rural agropecuario no tendrían cabida de la misma manera. Estos tres condicionamientos permitirían establecer lógicas de responsabilidad sobre el uso y la producción del suelo, así como sobre la distribución de la tierra y su destino, en función del desarrollo y la sostenibilidad de cada uno de ellos.

Bajo dichos elementos, se inscribe el horizonte, a modo de situación ideal, que permita atender las principales problemáticas relacionadas con el manejo del suelo rural y, de manera especial, relacionada con la reducción de brechas sociales, el aumento de la productividad, la eficiencia y la competitividad y mayor claridad sobre la tenencia de la tierra, entre otros.

Contar con una estructura institucional sólida, regida por principios elementales de carácter organizacional, permite hacer seguimiento a los proyectos territoriales y a sus indicadores de eficiencia, así como una estructura reglamentaria de los mecanismos de gestión, que le permita a la entidad territorial ejercer en debida forma sus funciones con relación al control y regulación del suelo y su utilización. Esto, finalmente, a través de un esfuerzo de armonización entre los POT, los PDM y el MFMP e incluyendo de manera explícita, como parte de los ingresos municipales, los recursos obtenidos mediante el ejercicio de la gestión del suelo, permitirá al municipio tomar decisiones adecuadas de carácter prospectivo y prever situaciones en lo que respecta al crecimiento, el desarrollo y la ocupación del territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, el cuadro 8 presenta los objetivos por cada uno de los componentes presentes en un proceso de formulación, que permitan prever los resultados expuestos, así como las necesidades por ser resueltas, en el marco de la aplicación de los mecanismos de gestión y financiación por ser implementados.

Cuadro 8. Contenidos en el marco de la formulación para la gestión y financiación de los POT

Componente	Objetivo	Resultados
Jurídico	Incorporar el marco regulatorio específico, que determine un régimen claro de derechos y deberes de la propiedad rural, es decir, un régimen de obligaciones y un sistema de distribución de cargas y beneficios que incorpore los motivos de utilidad pública y la autorización para expropiación, entre otros. En el programa de ejecución se debe prever si se requieren mecanismos tributarios y qué capacidad de financiación se puede obtener de ellos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normas. ▪ Actos administrativos. ▪ Complemento del sistema normativo. ▪ Generación de mecanismos pertinentes para la dinámica territorial de cada entidad territorial, que funcione como medio para alcanzar el modelo de largo plazo.
Institucional	Definir una estructura de relaciones entre actores, competencias y recursos, teniendo en cuenta el papel, el alcance, las reglas y los acuerdos básicos de operación.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esquema institucional general. ▪ Creación o articulación de una entidad gestora que dinamice los mecanismos y estrategias de financiación (retorno del beneficio tras las inversiones públicas) y propicie también estrategias público-privadas.
De aplicación	Promover la articulación de actores para lograr el resultado en el largo plazo y realizar un debido control y seguimiento al territorio y a las dinámicas resultantes de la aplicación de instrumentos y mecanismos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conformación de un expediente municipal direccionado a la línea base del territorio, que permita identificar avances y necesidades. Esto permitirá contar con el sustento necesario para evaluar las condiciones sobre las que se basa la

Componente	Objetivo	Resultados
		financiación del suelo y garantizar la aplicabilidad de los mecanismos incorporados.
Económico	Estructurar mecanismos de financiación acordes con la realidad municipal que permita un desarrollo de elementos prioritarios y la promoción de grandes proyectos de desarrollo a escala supramunicipal.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de financiación. ▪ Plan de acción. ▪ Estructura regional de ejecución de proyectos (es importante trascender los límites municipales en el análisis). ▪ Un esquema de aprovechamiento del desarrollo rural basado en las condicionantes de la ocupación del mismo, con la posibilidad de gestionarse territorialmente a partir de las UPR.
Estratégico	Definir los elementos estratégicos, en especial a escala regional, promoviendo la interacción, participación e involucramiento de distintos actores.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directrices departamentales. ▪ Directrices de áreas metropolitanas. ▪ Consolidar procesos lógicos de articulación entre actores y en especial, en el marco del desarrollo de proyectos supramunicipales.

El análisis de los insumos necesario para el desarrollo de la etapa de formulación, en cuanto a mecanismos de gestión y de financiación, se resume en el cuadro 9.

Cuadro 9. Etapa de alistamiento para la formulación

Insumos necesarios	Alcance propuesto
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conformar una plataforma que permita la operación conjunta y coordinada de múltiples actores, entidades e intereses, como parte del proceso de gestión en torno a los objetivos que se establezcan para el territorio en el largo plazo. ▪ Aportar claramente al modelo de ordenamiento macro y al equilibrio territorial. Con ello, deberá prever el manejo de impactos y conflictos propios de la implementación de planes, programas y proyectos como los que implica un POT y a su vez, generar la sinergia requerida para manejar y administrar los impactos sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selección de las problemáticas priorizadas en el diagnóstico que pretendan ser gestionadas en los siguientes tres periodos de gobierno, lo cual no significa que el modelo de ocupación no se pueda plantear a un mayor periodo de tiempo. ▪ Establecimiento de la línea de tiempo hipotética en que se pretenden acometer los proyectos o programas para lograr las metas establecidas en términos de indicadores de desarrollo. ▪ Articulación entre el programa de ejecución y los planes de inversión, haciendo claridad de las autorizaciones explícitas que debe dar el Concejo en el inicio de cada una de las administraciones, en cuanto a la gestión del suelo (retención y



Insumos necesarios	Alcance propuesto
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finalmente, con relación a los aspectos claves desde la formulación y de cara a la financiación de los POT, encaminado a la recuperación de la inversión pública a partir del sistema general de beneficios, que surgiría de la aplicación y reglamentación de los mecanismos que partan de los condicionantes de la ocupación sobre el suelo rural. ▪ Adicionalmente, se debe buscar coordinar y articular de manera eficiente las diferentes fuentes de financiación, armonizando los recursos obtenidos por gestión del suelo, los esfuerzos privados, así como las transferencias y los recursos propios para el logro de la financiación de los fines de desarrollo vinculados al ordenamiento territorial como política de pública de largo plazo. 	<p>especulación), asociación pública, privada y financiación.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporación del régimen de derechos y deberes de la propiedad urbana y rural en equidad, y un ajustado sistema de control urbanístico y de aprovechamiento rural para que se lleve a cabo. ▪ Establecimiento de estándares o condiciones para el uso del suelo rural, de acuerdo con el modelo de ocupación deseado, e incorporación de un sistema de distribución de cargas y beneficios para la provisión de bienes y servicios en función de modelo de desarrollo, partiendo del régimen de obligaciones urbanísticas básicas a los inmuebles rurales y urbanos en proporción a su desarrollo, beneficio y al impacto de su actividad en el territorio. ▪ Establecimiento de la autorización expresa para declarar motivos de utilidad pública para el uso de la expropiación y el régimen de la expropiación por usar. ▪ Autorización del desarrollo del mecanismo de derecho de preferencia, conforme a la estrategia que los escenarios en los que quiera aplicarse. ▪ Establecimiento, en el programa de ejecución, los mecanismos tributarios requeridos como el impuesto predial, la contribución de valorización y la participación en plusvalía, luego del análisis debido de cargas y costos que exigen el POT y las estrategias trazadas.

d) Etapa de implementación: hacer énfasis en el procedimiento establecido para viabilizar la implementación de los mecanismos de financiación del suelo relativos a los tributos. Dichos mecanismos no pueden ser aplicados directamente por orden ejecutiva de la administración municipal, sino que para lograr que estos mecanismos sean una realidad es necesaria su adopción por el Concejo, en representación de la ciudadanía, en observancia del principio de representación tributaria.

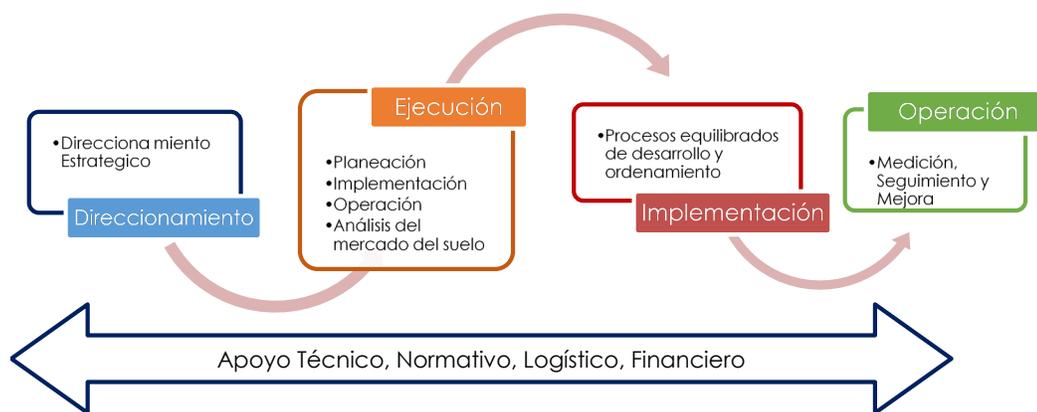
Esta etapa, según el artículo 2.2.2.1.2.4.5 del Decreto 1077 de 2015, «comprende las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos del plan de ordenamiento en aspectos tales

como los financieros, de capacidad institucional, de desarrollo técnico y de capacidad de convocatoria y de concertación».

En cambio, los mecanismos de planificación y de gestión de suelo que se derivan del uso de las competencias para ordenar el territorio, por ejemplo, el régimen de derechos y deberes de la propiedad y las obligaciones urbanísticas, así como la aplicación de los mecanismos de equidistribución, son de orden directa del POT y se pueden reglamentar como este lo disponga, vía reglamentarios del alcalde o por desarrollo directo en el POT, y fijados por el programa de ejecución, en coordinación con el plan de desarrollo, podrán ser aplicados por la administración municipal para el periodo de adopción del plan y luego en los contenidos de los planes estratégicos y plurianuales de los planes de desarrollo de las vigencias siguientes.

Considerando lo expuesto, se proponen cuatro fases para un proceso de armonización estratégica que permita lograr la implementación de planes y proyectos del POT.

Ilustración 9. Esquema lógico de la estrategia para la implementación de planes y proyectos del POT



Cuadro 10. Fases de implementación

Fase	Objetivo	Decisión	Logro	Resultado
Direccionamiento estratégico	Impulsar y orientar la política general del modelo de	Alcanzar el modelo de ocupación de largo plazo.	Políticas integrales y armonización intersectorial soportadas en el	Sistema articulado y en ejecución sostenible

Fase	Objetivo	Decisión	Logro	Resultado
	ocupación de largo plazo, dada por el POT.		uso e implementación de los mecanismos de gestión y financiación.	temporal y financieramente, a partir de la financiación.
Ejecución	Alcanzar procesos sostenibles de ejecución basados en un esquema de ordenamiento coherente que le permita mitigar futuros impactos.	Formulación concreta y precisa de cada una de las estrategias, los programas y proyectos que se requieran para el cumplimiento de los objetivos generales y sectoriales. En este punto se involucra el desarrollo de la reglamentación técnica y normativa de los mecanismos de gestión y financiación. Responsables: entidades y autoridades sectoriales.	Planeación Implementación Operación Análisis del mercado del suelo	Estrategias, programas y proyectos formulados. Desarrollo normativo de los mecanismos seleccionados.
Implementación	Crear las condiciones de implementación de las estrategias, programas y proyectos.	En este caso, se habla de la implementación de los mecanismos de gestión y financiación que requiere en especial unas modificaciones en la asignación de responsabilidades a nivel institucional. Responsables: Entidades del sector responsables de cada programa o proyecto.	Asignación de responsabilidades de acuerdo con las competencias institucionales. Control y seguimiento.	Implementación de programas y proyectos y coordinación de la estrategia de gestión a partir de los mecanismos de financiación.
Operación	Desarrollo de un esquema apropiado de	Garantizar el debido desarrollo de las actividades y	Gestionar de manera integral los planes y	Cumplimiento de los objetivos y tiempos



Fase	Objetivo	Decisión	Logro	Resultado
	acuerdo con las necesidades de cada plan y proyecto a ser ejecutado.	acciones institucionales que quedaron enmarcadas en la implementación Responsables: cada entidad y sus dependencias técnicas.	proyectos y con ello la aplicabilidad, utilidad y pertinencia de los mecanismos de gestión y financiación en la práctica.	establecidos como parte de la gestión adecuada y de la generación del medio indicado para alcanzar la perspectiva del largo plazo. Medición, seguimiento y mejora

El cuadro 11 presenta los requerimientos y el alcance de la etapa de implementación.

Cuadro 11. Etapa de implementación

Insumos necesarios	Alcance propuesto
<p>Este sistema de implementación se fundamenta en un escenario que establezca el comportamiento tendencial que deben tomar las entidades relacionadas con el proceso de implementación del plan, para que, de forma estratégica, se logre alcanzar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> La reconfiguración y delineación de otras formas de ejercer el control en materia de ordenamiento, desarrollo y seguimiento. El cambio institucional y organizacional para el desarrollo de nuevas lógicas de acción. El fortalecimiento del sistema de información. Políticas integradas hacia y desde el área de ejecución con retroalimentación. La coordinación que debe tener la estructuración de los MGFSR en el contenido de los instrumentos de planificación del ordenamiento territorial, como los POT y las UPR para el suelo rural, a fin de coordinar su ejecución y acción integral, se requiere su integración y coordinación con los planes de desarrollo, a partir del componente de gestión de dichos instrumentos de ordenamiento, los cuales se deben atar desde el programa de ejecución de los 	<ul style="list-style-type: none"> Mantener la concordancia entre el POT y el banco de proyectos municipal. Mantener la concordancia entre la estrategia de gestión y los decretos reglamentarios para los sistemas de reparto. Modelar la consecuencia de establecer distintos niveles de reparto en ámbitos espaciales comunes. En definitiva, el proceso de consolidación de la estrategia de gestión no responde únicamente a la lógica normativa y económica de determinar los aprovechamientos, sino que además trae consigo una estructura de implementación lógica que requiere unas acciones particulares administrativas, institucionales y de control. De estas también dependerá el cumplimiento de los objetivos y visión territorial del largo plazo



Insumos necesarios	Alcance propuesto
planes de desarrollo al plan de ordenamiento territorial y a su vez con la UPR.	

e) Etapa de seguimiento y evaluación: con relación a los MGFSR, el seguimiento se debe concentrar en mantener la coherencia entre la estrategia de gestión del POT (programa de ejecución) y los planes de desarrollo (planes de inversión).

El artículo 2.2.2.1.2.4.6 del Decreto 1077 de 2015 señala que «la etapa de evaluación y seguimiento se desarrollará de manera permanente a lo largo de la vigencia del plan de ordenamiento con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial».

Es relevante tener en cuenta que la Ley 388 de 1997 define los planes de ordenamiento territorial «como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal», el cual define «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).

Los componentes del POT contienen la información necesaria para el establecimiento de los objetivos y estrategias del territorio y la manera en la cual se articulan los sistemas urbano-rurales con la región, entre otros aspectos. Estos elementos están adscritos a una lógica de resultados (fines), más que a la forma en que se logran tales situaciones (medios).

El expediente constituye la base de información que permite evaluar el **avance y logro** de los POT a través de los sistemas y herramientas **disponibles** para ello; según la Ley 388 de 1997 (art. 112), se define así:

un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio [el cual deberá ser organizado por los municipios y distritos con] documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana.

Las administraciones cuentan con sus líneas base territorializadas —o sistema de información georreferenciados— que, en el tema rural, estarán determinadas en los primeros años por la información aportada por la UPRA y la evaluación endógena, a través de las matrices propuestas por el MVCyT sobre el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo planteados en los componentes generales del POT. Esto se considera también un sistema de información. La

evaluación¹⁸ de un POT, según el MVCyT, debe partir del expediente municipal como línea de referencia. Esta evaluación es, en esencia, un proceso de análisis de resultados en los términos establecidos por el DNP.

Cuadro 12. Objetivos de los tipos de evaluación

Tipo	Objetivo
Ejecutiva	Establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa en revisión: diseño, resultados, insumos, manejo operativo, estructura organizacional, actividades de direccionamiento, seguimiento y control.
Operaciones	Analiza de manera sistemática la forma en que opera una intervención pública y cómo sus procesos conducen al logro de sus objetivos. Identifica las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio.
Institucional	Permite analizar y valorar un programa tomando como marco de referencia el arreglo institucional en el que opera. Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención, para brindar los insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios.
Resultados	Determina los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública.
Impacto	Permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.

Fuente: DNP (2014).

El expediente municipal tiene una función muy importante en el proceso de desarrollo de los POT: servir de insumo para evaluar los logros alcanzados por los planes.

¹⁸ Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2002, p. 22), el proceso de evaluación es «una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados [...] se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida».

Como se ha señalado, los mecanismos de gestión y financiación sirven como herramienta para apalancar las intervenciones sin recurrir totalmente al financiamiento de la administración municipal o distrital, y permiten mejorar los indicadores generales contenidos en el expediente municipal.

Los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural no son necesariamente objeto de seguimiento, monitoreo o evaluación dentro de los expedientes municipales, por la forma en que fueron concebidos. Sin embargo, y como lo sugiere el desarrollo de este documento, evaluar la concordancia de la estrategia de gestión de los POT con la de los PDD resulta fundamental para medir la eficacia de los MGFSR.

De la fase de seguimiento y evaluación, en relación con la gestión y financiación, se espera:

Cuadro 13. Etapa de seguimiento y evaluación

Insumos necesarios	Alcance propuesto
<p>Algunos de los indicadores que podrían correlacionar la gestión en los dos documentos pueden ser los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentaje de recursos de los ingresos corrientes para la financiación de los elementos públicos del ordenamiento territorial y la consolidación urbana, rural o regional. ▪ Variación del recaudo por instrumentos de captura de valor. ▪ Bienes públicos generados por los procesos de planificación en zonas especiales. ▪ Nivel de endeudamiento municipal. ▪ Capacidad de recaudo predial de la zona rural. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar la eficacia de los medios propuestos en la estrategia de gestión con las metas propuestas de desarrollo. ▪ Producir las evaluaciones del Plan de Desarrollo, en concordancia con las de plan de ordenamiento, para retroalimentar los subsiguientes planes de desarrollo y posibles modificaciones extraordinarias o excepcionales. ▪ Evaluar los instrumentos de desarrollo del POT, como las UPR, que se hayan requerido para fijar de manera completa y concreta el régimen de derechos y deberes de la propiedad, y el sistema base de obligaciones urbanísticas del suelo rural en todas sus categorías. ▪ Evaluar la aplicación y resultados de los mecanismos de gestión y financiación implementados. ▪ Evaluar, desde el punto de vista institucional y de desarrollo normativo, las condiciones de aplicación del sistema tributario para determinar su alineación y concordancia con lo previsto en el POT.



2. DEFINICIÓN DE LOS MGFSR EN LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LOS POD

En Colombia, la primacía en la competencia para determinar los usos del suelo y ordenar el territorio recae en el municipio, pues este tiene la capacidad de definir el régimen de derechos y obligaciones a los agentes privados que usan el territorio. No obstante esta potestad de ordenar el territorio en los términos del artículo 6 de la Ley 388 de 1997, debe ejercerse de manera coordinada con los otros niveles de gobierno; uno de ellos es el departamental. El departamento tiene la competencia respecto del ordenamiento del territorio (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 1454 de 2011, art. 29):

Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la nación y de las entidades territoriales, en materia de ordenamiento por parte del departamento:

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de **conurbación, con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.**
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial **con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.**
- f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento **del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.**
- g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

La estructuración de los MGFSR se deriva del ordenamiento del territorio porque estos dan contenido a la estrategia de gestión del mismo y al modelo de ordenamiento y, como se puede revisar del marco legal orgánico que antecede, la potestad del departamento incide en el modelo de ocupación del territorio, que debe definir el POT municipal en el establecimiento de directrices y orientaciones para determinar escenarios de uso y ocupación del espacio por los diferentes municipios; también incide en la orientación de la localización de infraestructura física-social para aprovechar ventajas regionales, lo cual se

debe verter en el plan de ordenamiento territorial departamental que debe articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial **con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio.**

En este orden de ideas, en el contenido de sus reglas de ocupación del territorio, no tiene capacidad alguna para establecer el régimen de derechos y obligaciones a los agentes privados que actúan sobre el territorio, y se constituye así en una limitante para aplicar mecanismos de planificación, gestión de suelo, gestión asociada y de equidistribución regulatorios.

De esta manera, en los equidistributivos, la única competencia que tiene es la constitucional y legal, otorgada para estructurar y adoptar mecanismos de distribución y financiación de obras públicas de carácter departamental con incidencia en el suelo rural a través de la inversión departamental con tributos departamentales como la estampilla pro electrificación rural o la contribución de valorización departamental.



El campo
es de todos

Minagricultura

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

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



BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, P. (2012). *Mercado de tierras en Colombia: ¿acaparamiento o soberanía alimentaria?* Bogotá: ARFO.

Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (1994). *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudios de casos*. Santafé de Bogotá: FAO.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2005). *Indicadores de desempeño*. Chile: Cepal. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf>.

Constitución Política de Colombia. (1991).

Consejo de Estado. (7 de mayo de 2008) Rad. 15906 [CP: María Inés Ortiz Barbosa].

Decreto 1071 de 2015. «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural». Diario Oficial 49.523, del 26 de mayo de 2015.

Decreto 1077 de 2015. «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio». Presidencia de la República. Diario Oficial 49.523, del 26 de mayo de 2015.

Decreto 2729 de 2012. «Por el cual se reglamenta el parágrafo 1 del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social». Diario Oficial 48.657, del 27 de diciembre de 2012.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). *Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental: contenidos básicos*. Secretaría Técnica COT Nacional. Bogotá: DNP.

—. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas*. Bogotá: DNP. Recuperado de <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimientoy%20Evaluacion%20de%20Politicasy%20Programas%20de%20Desarrollo%20Rural%202013.pdf>>.

—. (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de <<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>>.

—. (2016). POT modernos. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/27022017_PlaneandoCiudadesModernas_VF.pdf>.

De Somocurcio, J. (Ed.). (1993). *Gestión urbana en América Latina: problemas y posibilidades*. Medellín: FORHUM, Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <<http://www.bdigital.unal.edu.co/5408/1/Ensayosforhum10.pdf>>.



Garay, L. (2013). «Entrevistas La Tierra: entrevista Absalón Machado». En *La llave del futuro es la tierra: blog de la Subgerencia de Tierras Rurales del Incoder*. Recuperado de <<http://lallavedelfuturoeslatierra.blogspot.com/p/entrevistas.html>>.

George, H. (1982). *The Land Question and Related Writings. Viewpoint and Counter Viewpoint the Need for Land Reform*. EUA: Robert Schalkenbach Foundation.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad en Colombia*. Bogotá: IGAC.

Ley 44 de 1990. «Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias». Diario Oficial 39.607, del 18 de diciembre de 1990.

Ley 99 de 1993. «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 41.146, del 22 de diciembre de 1993.

Ley 152 de 1994. «Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo». Diario Oficial 41.450, del 15 de julio de 1994.

Ley 160 de 1994. «Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 41.479, del 3 de agosto de 1994.

Ley 388 de 1997. «Por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 43.091, del 18 de julio de 1997.

Ley 1185 de 2008. «Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 46.929, del 12 de marzo de 2008.

Ley 1430 de 2010. «Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad». Diario Oficial 47.937, del 29 de diciembre de 2010.

Ley 1450 de 2011. «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014». Diario Oficial 48.102, del 16 de junio de 2011.

Ley 1454 de 2011. «Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones». Diario Oficial 48.115, del 28 de junio de 2011.

Ley 1551 de 2012. «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios». Diario Oficial 48.483, del 6 de julio de 2012.

Ley 1625 de 2013. «Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas». Diario Oficial 48.776, del 29 de abril de 2013.



Ley 1682 de 2013. «Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias». Diario Oficial 48.987, del 22 de noviembre de 2013.

Ley 1742 de 2014. «Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 49.376, del 26 de diciembre de 2014.

Ley 1753 de 2015. «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país"». Diario Oficial 49.538, del 9 de junio de 2015.

Lincoln Institute of Land Policy. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. EUA: Lincoln Institute of Land Policy.

López, C. (2008). «Carimagua, un modelo desplazado». En *El Tiempo*, sección Nación, 18 de julio.

Massiris, Á. (2015). *Gestión del territorio para usos agropecuarios*. Bogotá: UPRA.

Mercedes, M.; Pineda, J.; Vitta, J. y Dávila, N. (2006). *Guía de para la gestión municipal: anexo sobre plusvalías*. EUA: Lincoln Institute of Land Policy.

Montaña, M. (2012). *Las obligaciones urbanísticas como recursos de los municipios para financiar el desarrollo urbano: la ciudad y el derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes y Temis.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Recuperado de <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>>.

Resolución 128 de 2017. «Por medio de 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 50.250, del 26 de mayo de 2017. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Ruiz, J. (Ed.). (1993). *Gestión urbana en América Latina: problemas y posibilidades*. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular (FORHUM), Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <<http://www.bdigital.unal.edu.co/5408/1/Ensayosforhum10.pdf>>.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2014). *Vistazo del mercado de tierras en Colombia*. Documento interno.

-. (2015). *Plan estratégico 2015-2018*. Documento interno.