



MECANISMOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DEL SUELO RURAL

Bases conceptuales para su aplicación



GOBIERNO
DE COLOMBIA



MINAGRICULTURA



Presidente de la República de Colombia
Iván Duque Márquez

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
Andrés Rafael Valencia Pinzón

Viceministro de Desarrollo Rural
Javier Pérez Burgos

Viceministra de Asuntos Agropecuarios
Marcela Urueña Gómez

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)
Director general
Felipe Fonseca Fino

Secretaría general
Mercedes Vásquez de Gómez

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

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

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

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

Directores temáticos

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

Líder

Andrés Leonardo Solano Cardoso

Autores

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

Corrección de texto y estilo

Sandra Marcela Sepúlveda Ortega

Diseño y diagramación

Angélica Borrás Santos

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 financiación del suelo rural: bases conceptuales para su aplicación*. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2016.

ISBN: 978-958-5552-46-3

© UPRA, 2018



CONTENIDO

CONTENIDO	4
RELACIÓN DE CUADROS	5
RELACIÓN DE ILUSTRACIONES	5
ABREVIATURAS	6
INTRODUCCIÓN.....	7
1. GLOSARIO.....	13
2. CONCEPTOS BÁSICOS.....	15
2.1. Potestades públicas para ordenar el territorio rural	15
2.2. Alcance de la planificación territorial para ordenar el territorio rural agropecuario	15
2.3. Instrumentos de planeación territorial y mecanismos de planificación, gestión y equidistribución o financiación del ordenamiento territorial en la Gestua	19
3. GESTIÓN INTEGRAL SOBRE EL TERRITORIO RURAL	27
3.1 Definición y componentes	29
3.2. Alineación de los MGFSR en la planeación territorial	31
3.2.1. Momento 1. Planeación: construcción de herramientas para planificar la gestión integral del territorio	32
3.2.1.1.Documento técnico de soporte: memoria justificativa	33
3.2.1.2.Proyecto de acuerdo o decreto de adopción de POT (PBOT, EOT)	34
3.2.1.3.Seguimiento y evaluación	35
3.2.2. Momento 2. Implementación: aplicación de MGFSR	35
3.2.2.1.Fase de preparación	35
3.2.2.2.Fase de intervención.....	36
4. ALTERNATIVAS PARA LA APLICACIÓN DE MGFSR	38
BIBLIOGRAFÍA.....	42



RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1. Clasificación de los mecanismos	24
Cuadro 2. Mecanismos de gestión: retención, especulación.....	39
Cuadro 3. Mecanismos de gestión: gestión asociada	40
Cuadro 4. Mecanismos de equidistribución y financiación.....	41

RELACIÓN DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Armonización conceptual.....	17
Ilustración 2. Planificación del territorial rural agropecuario.....	17
Ilustración 3. División político-administrativa para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial	21
Ilustración 4. Relación de instrumentos y mecanismos de ordenamiento.....	23
Ilustración 5. Gestión territorial	27
Ilustración 6. Gestión integral sobre el territorio agropecuario	29
Ilustración 7. Instrumentos de planificación y gestión territorial	30
Ilustración 8. Ruta para la gestión integral en el territorio rural.....	32
Ilustración 9. Alternativas de aplicación de MGFSR.....	38

ABREVIATURAS

DNP	Departamento Nacional de Planeación
EOT	Esquema de ordenamiento territorial
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Gestua	Gestión del territorio para usos agropecuarios
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MGFSR	Mecanismos de gestión y financiación del suelo rural agropecuario
MG	Mecanismos de gestión
MF	Mecanismos de financiación
PMD	Plan municipal de desarrollo
PBOT	Plan básico de ordenamiento territorial
POT	Plan de ordenamiento territorial
PTD	Planes territoriales de desarrollo
UAF	Unidad agrícola familiar
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
UPR	Unidad de planificación rural
ZRC	Zonas de reserva campesina

INTRODUCCIÓN

El marco conceptual de los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural (MGFSR) parte de la relación directa de los mecanismos con la construcción de la estrategia de gestión de los instrumentos de planificación propios del ordenamiento del territorio rural (POT, PBOT, EOT y UPR) y con los instrumentos de planeación del desarrollo territorial, en sus fases de formulación, ejecución y evaluación y seguimiento; y en la gestión territorial del ordenamiento productivo rural, con el diseño y ejecución de políticas públicas de desarrollo rural.

Para coordinar la aplicación de los mecanismos con el contenido de la planeación en la estrategia de gestión, se parte de que los mecanismos estén vinculados con las potestades y facultades de las entidades públicas responsables de administrar el territorio rural, atendiendo los lineamientos y directrices de la política pública nacional de la gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua), fundamentalmente en la estrategia de ordenamiento agropecuario territorial y, en especial, en el caso de los MGFSR con el papel que juegan estas potestades de intervención del poder público en la gestión de los recursos públicos y en la intervención sobre los agentes privados para ordenar el territorio rural.

Con este enfoque se promueve incorporar la perspectiva de los mecanismos de gestión y financiación de suelo rural, como herramientas garantes de la ejecución del modelo de ocupación del territorio y de desarrollo, de modo que se planifique su incorporación desde y como contenido de los instrumentos de planificación territorial en coordinación con los lineamientos y directrices de la Gestua y se definan y determinen MGFSR según su contenido y alcance, como parte del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada.

En este sentido, los MGFSR son la definición de cómo se logran las finalidades del ordenamiento del territorio, razón por la cual es pertinente su análisis y coordinación desde los procesos en los que se formulan los Instrumentos de planificación del ordenamiento territorial (POT, PBOT y EOT, UPR) y los instrumentos de planeación del desarrollo, como los PTD.

Cabe señalar que el interés de promover desde el ámbito nacional la integración de esta perspectiva en la planeación del ordenamiento territorial rural se dirige a fortalecer no solo los procesos de planeación del suelo rural, sino a robustecer también la implementación de dicha planeación, buscando disminuir los déficits que sobre la materia persisten en el ordenamiento del territorio rural. En efecto, el DNP, con ocasión del lanzamiento del programa POT/POD modernos respecto a las debilidades que presentan los actuales planes de ordenamiento territorial, menciona entre otros que el 60 % de los planes no considera la planeación de los usos agrícolas, ganaderos y forestales y, que el 90 % del total de planes formulados no cuenta con estrategias y programas para desarrollar el componente rural (DNP, 2016).



De acuerdo con el citado informe, la planificación territorial ha dejado por fuera el 87 % de la extensión del territorio colombiano y no ha planificado las actividades del 30,4 % del total la población que allí reside, desconociendo que el potencial del desarrollo del campo colombiano depende de la planeación del ordenamiento productivo y de la inclusión social y productiva de la población rural.

En igual sentido, concluyó la situación revelada en el estudio de tres casos piloto y *benchmark* internacional, realizados por la UPRA en 2015¹, en los que además se evidenciaron la carencia de un enfoque sistémico de planificación de las condiciones de uso, intensidad de uso y estándares para ocupación del suelo rural; la desarticulación de la planeación territorial con las políticas nacionales de ordenamiento social y productivo para el sector rural y el poco uso y aplicación de los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural dispuestos en el marco jurídico colombiano.

La estrategia propuesta para resolver estos obstáculos, que constituye el marco institucional y estratégico para la aplicación de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural, corresponde a los principios de la política Gestua, liderada por la UPRA, y los lineamientos de la política de desarrollo rural con enfoque territorial que aproxima la nueva ruralidad y la comprensión del territorio rural como categoría central de análisis integral, transdisciplinario y global.

Actualmente se dispone de un análisis técnico-jurídico orientado a la conformación de un portafolio de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural, el cual determina tres grandes desafíos institucionales debido a la tendencia del marco normativo vigente a privilegiar el ordenamiento del suelo urbano y la implementación de intervenciones públicas de las entidades nacionales, al margen del ordenamiento productivo territorial.

Estos desafíos corresponden, en primer lugar, a la definición de una agenda nacional de gestión normativa que permita habilitar y adecuar varios de los mecanismos identificados en la normatividad urbana para ser aplicados en favor del ordenamiento del suelo rural, como quiera que por su potencial viabilizan un uso eficiente del suelo rural, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la compensación de cargas y beneficios; tal es el caso de mecanismos hoy no aplicables en el suelo rural, como el reajuste de suelos, la cooperación entre partícipes y el anuncio del proyecto, entre otros.

En segundo lugar, se requiere promover la implementación de las políticas nacionales para la transformación del campo con procesos de planeación participativa territorial, que coordinen la intervención de las autoridades nacionales y definan estrategias para armonizar sus competencias públicas con el ordenamiento territorial.

¹ Tibaná (Boyacá), Valledupar (Cesar) y Puerto Gaitán (Meta). Estudio realizado en 2015, por la UPRA.



En tercer y último lugar, es necesario avanzar en la innovación y gestión del conocimiento con el fin de disponer del capital humano y de los recursos que ayuden a comprender el contexto territorial rural y a reconocer la interdependencia de todas las fases de la planeación territorial para alcanzar el modelo de desarrollo planificado y para promover que los mecanismos actualmente habilitados —como el impuesto predial, la plusvalía y la valoración— se orienten a cumplir con los objetivos del ordenamiento productivo rural.

Asumir estos desafíos implica profundizar en el conocimiento de los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural 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, aspecto que fundamenta el interés de la UPRA en desarrollar el presente marco conceptual.

Bajo esta sombrilla y para la definición de las bases conceptuales de los MGFSR, es preciso que se tenga en cuenta, desde el contenido de los instrumentos de planificación territorial, la estrategia de gestión para el ordenamiento territorial agropecuario, incorporando mecanismos de gestión y financiación del suelo rural, los cuales deberán integrar en su diseño los elementos conceptuales de territorio rural, los principios rectores de la Gestua y los objetivos de la política de desarrollo rural con enfoque territorial contenidos en la «Estrategia para la transformación del campo con crecimiento verde 2014-2018».

Para definir los MGFSR, su relación con los instrumentos de planificación del territorio y su coordinación con los instrumentos de planificación sectoriales a nivel nacional, se requiere tener en cuenta los siguientes elementos:

En primer lugar, los mecanismos de gestión y financiación asociados al territorio rural, vehículos a través de los cuales el Estado cumple su papel de intervenir e incidir directamente en las relaciones privadas de la propiedad de la tierra y en el direccionamiento de los recursos públicos y de la acción administrativa, en procura de lograr transformaciones necesarias para alcanzar un desarrollo justo y equilibrado de los territorios. Dichas transformaciones por realizar serán, en todo caso, las definidas en el modelo de ocupación que desarrolle el instrumento de ordenamiento del territorio.

Lo anterior, a través de la regulación y aplicación de mecanismos que permitan garantizar que las rentas y riquezas del suelo se redistribuyan de manera equitativa, para con ellas proveer las infraestructuras, soportes y suelos que requiera el desarrollo productivo y garantizar el acceso equitativo de la tierra; mecanismos que definan derechos y deberes correlativos al uso del suelo, o que permitan intervenciones, cuando sea el caso, para contrarrestar la retención del suelo y la especulación en su valor.

En segundo lugar, se parte de entender los MGFSR en su relación con los instrumentos de ordenamiento del territorio y de planeación del desarrollo, como medios o herramientas que



conforman y consolidan la estrategia de gestión que diseñen estos instrumentos de planificación. Por ello, el diseño y formulación de los mecanismos de gestión deben dar sentido y materializar los modelos de ocupación del territorio y, bajo el principio de coordinación, deben promover los principios rectores de la Gestua: integralidad, diversidad, sostenibilidad, equidad, descentralización, legitimidad y gestión planificada y prospectiva del territorio.

En tercer lugar, los mecanismos de gestión y financiación constituyen herramientas para promover el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, en la medida que los MGFSR definen de manera concreta su capacidad para intervenir de forma efectiva frente a la presencia de conflictos en el uso eficiente del suelo, como la subutilización del mismo, la concentración improductiva de las tierras, el fraccionamiento antieconómico de los predios rurales, la rururbanización del suelo productivo y la pérdida de valores rurales, entre otros.

De manera concreta, en cuanto a la actual política de desarrollo rural nacional y en cuanto a la capacidad que estos MGFSR tienen para servir en coordinación con la planificación sectorial del nivel nacional, es preciso ver cómo pueden ser útiles a las estrategias de Transformación del Campo y Crecimiento Verde, si se coordina en los territorios a través del ordenamiento territorial con la estrategia de promover la intervención integral en el territorio. La estrategia señala un vector territorial con objetivos afines al ordenamiento productivo rural, en los cuales se puede observar la utilidad que podrían tener los MGFSR, así:

- a. Ordenar el territorio rural con mayor acceso a la tierra por parte de los pobladores rurales sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde. Frente a este objetivo, la definición de MGFSR en la planificación del ordenamiento territorial constituye un factor clave del éxito de las políticas de acceso a tierras, dada su capacidad para incidir en la calificación del potencial rural productivo y en el ejercicio de las potestades de intervención que desestimen la retención improductiva y especulación del suelo rural.
- b. Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios sociales que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales. Al respecto, la definición de MGFSR en el contenido de la planificación territorial al incorporar mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios, desde la calificación del suelo, el establecimiento de deberes a los propietarios, la aplicación de mecanismos de gestión de suelo para promover su acceso, la implementación de tributos a la tierra eficientes, promueve la equidad en la



distribución de riqueza y genera, con cargo a sus directos beneficiarios, la dotación de los bienes públicos que requiere el desarrollo del territorio rural.

- c. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales. La definición de MGFSR ofrece un valor agregado a la planeación territorial, con mecanismos de gestión y financiación que permitan incentivar y garantizar el acceso al uso del suelo productivo a la población para incentivar el desarrollo de sinergias en el territorio y la definición de estrategias para el cierre de brechas en cuanto al acceso al suelo productivo.
- d. Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo. La definición de MGFSR ofrece un valor agregado a la planeación territorial con mecanismos de gestión y financiación, que permitan al servicio de políticas como la de provisión de bienes y servicios sectoriales, aplicando mecanismos de gestión y financiación de suelo, definir y coordinar los mecanismos que desde el nivel local pueden aplicarse.

La estrategia de transformación del campo se desarrolla a nivel nacional con programas para la inversión rural, diseñados para aumentar la oferta agropecuaria y fomentar las exportaciones a través de cadenas productivas orientadas al mercado nacional (maíz tecnificado, forestales, caucho soya y otros²) y cadenas productivas orientadas al mercado internacional (cacao, palma de aceite, frutales³, carne bovina, trucha y tilapia); esto significa aumentar el área sembrada del país en un millón de hectáreas, entre el 2016 y el 2018.

Con estas referencias se hace una aproximación a cómo la planeación territorial y las políticas del sector agropecuario pueden ser vinculadas de manera estratégica con la definición e incorporación de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural agropecuario y en la coordinación de intervenciones planificadas. Así se propone promover la estrategia de planificación territorial agropecuaria de la Gestua, coordinando la inclusión y articulación de MGFSR en las directrices nacionales que orientan la gestión para formular los POT, las UPR y los PDT.

Esto, por cuanto la definición e incorporación de MGFSR en el ámbito territorial se propone como un proceso integral que comprenda las planificaciones física y administrativa; la primera, como orientación del modelo de ocupación del territorio, y la segunda, como su implementación a través de la intervención en el territorio. En este sentido, los MGFSR encajan

² Yuca, cebada, plátano, hortalizas, frijol, banano exportación y otros.

³ Aguacate Hass, pasifloras (gulupa, granadilla, maracuyá), piña Golden, mango Tommy, uchuva, banano y otros.



en la denominación amplia de mecanismos de ordenamiento territorial que comprenden desde la determinación de los usos y aprovechamientos del suelo, así como el régimen de derechos y deberes que debe tener el ejercicio del derecho de propiedad en torno al uso del territorio como un elemento colectivo.

Este análisis reconoce las capacidades de los entes territoriales para la gestión de su modelo de desarrollo y se adecúa al Sistema de Gestión Territorial Agropecuaria que determina la estructura institucional y estratégica de la Gestua, en la cual se propone coordinar los diferentes niveles de la planeación territorial, en el ámbito nacional, departamental, metropolitano y municipal.

En los siguientes capítulos, bajo el enfoque de la gestión integral, se define el marco de intervención para la aplicación de los mecanismos, así como la caracterización de su tipología y naturaleza. Se desarrolla la referencia de los conceptos básicos, que comprende la definición de los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural, su relevancia en el ordenamiento del territorio rural agropecuario y su articulación como medios o herramientas para incorporar en la estrategia de gestión del territorio para usos agropecuarios. Con estas referencias se hace una aproximación a la forma en que la planeación territorial y las políticas del sector agropecuario pueden ser vinculadas de manera estratégica con la definición e incorporación de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural agropecuario y en la coordinación de intervenciones planificadas. Es así como se propone promover la estrategia de planificación territorial agropecuaria de la Gestua, coordinando la inclusión y articulación de MGFSR en las directrices nacionales que orientan la gestión para formular los POT, las UPR y los PDT.



1. GLOSARIO

Acción integral sobre el territorio rural: conjunto de políticas, estrategias, instrumentos, mecanismos, programas, proyectos y acciones concertadas tendientes a implementar y consolidar un modelo de ordenamiento territorial, como manifestación espacial de las dinámicas sociales, económicas, culturales y ambientales de una sociedad asentada en un área determinada.

Acción de planificación física: acción administrativa que busca generar procesos armoniosos de ordenamiento de los usos del suelo existentes en un territorio específico, a partir de un modelo de ocupación del territorio y conforme a sus competencias político-administrativas.

Acción de planificación político-administrativa: ejercicio de la administración pública cuyo objeto es el de fomentar un manejo político-administrativo del ordenamiento territorial, de manera que se ajuste a los retos y necesidades surgidos de las dinámicas territoriales, considerando principios de eficiencia, sostenibilidad e integralidad.

Instrumentos de planificación: conjunto de acciones político-administrativas y 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. Es por esto que contienen, además de la estructura de los modelos de ocupación y de desarrollo del territorio, los medios para lograr los fines contenidos en documentos de desarrollo y, en consecuencia, cuentan con 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 prevé las acciones de carácter público y privado que se requiere orientar para que la prospectiva indicada se concrete.

Mecanismos de gestión: conjunto de actuaciones público-administrativas de intervención y regulación sobre la acción que los agentes privados ejercen sobre el suelo rural y su aprovechamiento, que debe imprimir el ente público, de manera particular los municipios, y en algunos casos, según las potestades dadas por la ley, la nación, los departamentos y las áreas metropolitanas, que complementan y ejecutan las disposiciones y acciones necesarias para ordenar el territorio de acuerdo con el modelo de ocupación propuesto por los instrumentos de planificación POT y UPR.

Mecanismos de equidistribución y financiación: aquellos con cuya aplicación las entidades territoriales buscan garantizar la inversión tendiente a ejecutar e implementar los planes, programas y proyectos estipulados a partir de su plan de ordenamiento territorial y al servicio



del modelo de ocupación territorial propuesto; se sustentan en que la riqueza generada por aprovechamiento del suelo se distribuya de forma equitativa, en concordancia con lo estipulado en el modelo de ordenamiento territorial correspondiente.

Mecanismos de equidistribución y financiación tributarios: conjunto de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) mediante los cuales las entidades territoriales buscan obtener recursos para financiar el desarrollo de sus planes, programas y proyectos para la gestión de su territorio. Cabe destacar que, en Colombia, los municipios tienen autonomía para establecer las cargas impositivas sobre la propiedad inmueble, dentro de los límites constitucionales y legales y, en concordancia, los departamentos y las áreas metropolitanas pueden establecer contribuciones por valorizaciones.

Mecanismos de equidistribución y financiación regulatorios no tributarios: conjunto de reglas incorporadas en los instrumentos de ordenamiento del territorio del municipio que determinan los deberes u obligaciones de los agentes privados (dar, hacer o no hacer) al ejercer su derecho de propiedad de uso del suelo en la condición de intensidad que le pueda ser permitido en proporción al impacto generado en el territorio, las cargas e infraestructuras que se requieren y los beneficios que la propiedad privada recibe por la posibilidad de uso de la tierra. Se entiende como una tipología de mecanismos de financiación no tributaria y, en la medida que estén contenidos en los instrumentos de planificación para la determinación básica del régimen de derechos y deberes para el uso de la tierra, también puede constituir mecanismos de planificación.



2. CONCEPTOS BÁSICOS

2.1. Potestades públicas para ordenar el territorio rural

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 Constitución Política. Endilga a las entidades públicas la obligación de participar en las plusvalías que genere su acción urbanística y de intervenir en el uso del suelo⁴, 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 a ese territorio y su desarrollo, así como la preservación de un ambiente sano, en los términos del artículo 334 de la CP.

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 (CP, arts. 58, 63, 64, 65 y 66).

En cuanto a las potestades para el 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 reconoce la competencia principal y específica a los municipios, competencia que debe ejercerse de forma coordinada entre los distintos niveles de gobierno.

Esta capacidad del ente territorial de ordenar el territorio y de planear el desarrollo como complemento de la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizando las intervenciones sobre el territorio y orientando su desarrollo y aprovechamiento sostenible, se debe realizar estructurando también las estrategias de gestión, dentro de las cuales se encuentran los MGFSR (art. 6, Ley 388 de 1997).

2.2. Alcance de la planificación territorial para ordenar el territorio rural agropecuario

En el ámbito del ordenamiento del territorio rural, se busca destacar el ordenamiento del territorio rural agropecuario, puesto que, por su potencial, forma parte determinante de la política nacional de agricultura para el desarrollo rural, por sus implicaciones en términos de competitividad, equidad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias forestales,

⁴ 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 físicas y político-administrativas que se proponen desde el ordenamiento territorial. En este documento se hace una división de la planificación y la gestión (de suelo, asociación y financiación) para establecer la relación entre los fines de desarrollo y los medios que se utilizan, con el fin de relacionar los modelos de ocupación y de ordenamiento.



pesqueras y piscícolas, que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población colombiana.

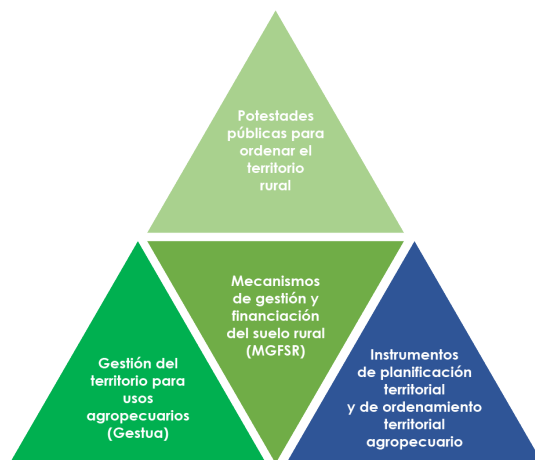
En este sentido, el marco general para ordenar el territorio rural agropecuario corresponde al contexto de la política nacional de «Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua)», con los siguientes elementos:

- Supone 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.
- Tiene por objeto 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 el numeral 4 del artículo 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, como las siguientes: ¿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 las debe aportar?

La armonización de los principios y lineamientos de la Gestua, con la coordinación para estructurar el ordenamiento del territorio rural bajo la Ley 388 de 1997, se expone en un modelo de la gestión integral del territorio para la coordinación de intervenciones de los diferentes niveles de gobierno y a través de sus diferentes instrumentos de planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio (POT, UPR, PDT), alrededor de una visión compartida del ordenamiento territorial agropecuario.

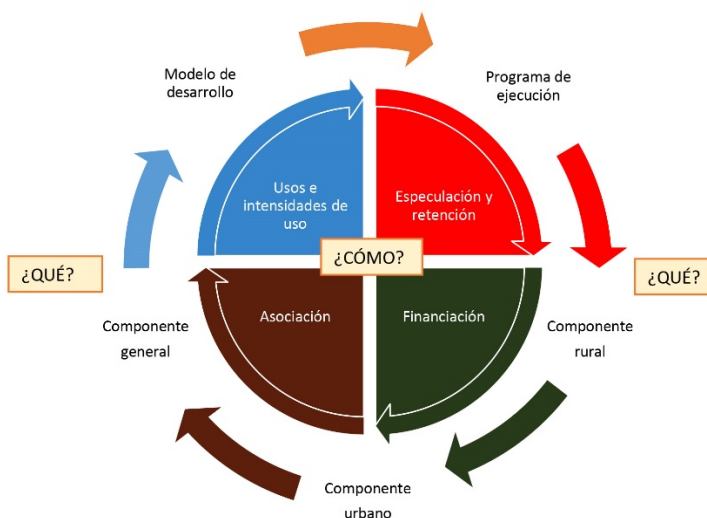
La gestión integral del territorio vincula los instrumentos de planificación territorial para determinar el uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos, rurales y ambientales, así como de las competencias de la función administrativa con mecanismos de ordenamiento territorial que tengan la capacidad 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.

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 gestionan los bienes públicos que dan 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 y la generación de espacios colectivos, entre muchos otros aspectos.

Ilustración 2. Planificación del territorial rural agropecuario





La importancia de la planeación territorial surge en torno al análisis de la situación de las áreas rurales y la definición de estrategias para el ordenamiento del territorio como una de las principales alternativas para transformar las condiciones que generan problemas tales como la baja calidad de vida, el conflicto armado, la existencia de políticas públicas precarias, las desigualdades sociales-económicas y los rezagos de desarrollo en relación con las áreas urbanas.

En estos términos se afianza el interés de la UPR en promover la política Gestua en una serie de propósitos específicos que tienen 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, territorio cuyas actividades económicas son vitales para el desarrollo del país; y quinto, promover una gestión del desarrollo rural que sea más eficiente, en la búsqueda de la generación una visión más integral de los problemas y retos rurales, así como la formulación de políticas, programas y proyectos que tiendan a superar la falta de estructuración, articulación y manejo adecuado de las mismas (Massiris, 2015, pp. 8-12).

Entre los ejes estratégicos la Gestua, se destaca el de ordenamiento territorial agropecuario, cuyo objeto es orientar la planificación y gestión territorial del desarrollo agropecuario mediante acciones que contribuyan al uso eficiente del territorio, a la cohesión económica, social y territorial, a la sostenibilidad integral de la producción agropecuaria y a la seguridad territorial rural; la Gestua, por consiguiente, determina el alcance territorial para ordenar el territorio rural agropecuario con acciones en tres líneas de intervención:

- a) Modelo territorial agropecuario (modelo de ocupación+modelo de ordenamiento).
- b) Estrategia de ocupación del territorio agropecuario.
- c) 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 de infraestructuras o equipamientos); segundo, 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 alcanza a sostenerse en ese territorio, es decir, entre todos los usos alternativos para repartir en el mismo territorio, incluyendo los usos urbanos y su convivencia con los rurales.

2.3. Instrumentos de planeación territorial y mecanismos de planificación, gestión y equidistribución o financiación del ordenamiento territorial en la Gestua

En el caso colombiano, se reconoce la existencia de un marco normativo que determina las competencias para la planeación física y administrativa del territorio, dado por leyes tales como la 388 de 1997, la Ley 9 de 1989, la Ley 154 de 1992 (de Planeación del Desarrollo), la Ley 1450 de 2011 (LOOT), la Ley 1625 de 2013 (Orgánica de Áreas Metropolitanas) y la Ley 1551 de 2012 (de municipios). Estas normas brindan a las entidades territoriales, en especial a los municipios, la facultad de planificar y gestionar sus territorios mediante la formulación de instrumentos de planificación física y administrativa del territorio rural y urbano (POT o UPR y PDT), en los cuales los mecanismos de planificación, gestión y equidistribución y financiación del territorio deben formar parte esencial de la estrategia de gestión, de manera coordinada con la políticas, directrices, objetivos, lineamientos y estrategias trazadas por los otros niveles de gobierno, y en materia específica del ordenamiento del suelo rural y sus planes de desarrollo territorial, se debe coordinar en desarrollo de la Ley 1551 de 2012, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.

Entre los instrumentos de planeación territorial dispuestos por la normatividad vigente para el ordenamiento del territorio rural, se especifica a las unidades de planificación rural (UPR), definidas según el artículo 2.2.2.2.1.⁵ del Decreto 1077 de 2015, que compila el artículo 1 del Decreto 3600 de 2007, como un «instrumento de planificación que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural». Según los arts. 2.2.2.2.1.6 y 2.2.2.2.1.7 de dicho decreto, los planes de ordenamiento territorial (POT) tienen la facultad de delimitar dichas áreas y adoptar criterios específicos de ordenamiento territorial, de modo tal que las UPR identifiquen el ordenamiento específico de esas porciones de suelo rural y su estrategia de gestión a escala menor del POT.

Como los MGFSR buscan direccionar las actividades de los agentes privados en el territorio, constituyen ejes centrales de la(s) estrategia(s) de gestión del territorio, y en esa medida requieren que se diseñen en función de un **modelo de planificación** que está compuesto por

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



el de ocupación y el de ordenamiento. Sin el modelo no pueden existir las estrategias, herramientas ni mecanismos de gestión y financiación. Se considera que:

- La calificación del suelo en términos espaciales configura el modelo de ocupación y se establece para orientar, disponer y normativizar los usos, actividades y aprovechamientos del suelo.
- La clasificación del suelo se determina en términos espaciales y establece con el régimen jurídico aplicable a los agentes privados las estrategias para la gestión del modelo de ocupación y viabiliza los mecanismos gestión del suelo y asociación) y financiación.

La discusión sobre el modelo de planificación y los instrumentos que lo contienen resulta determinante para aplicar los MGFSR como herramientas que integran la estrategia de gestión, dado que, *per se*, son dichos instrumentos los que 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, sociales y ambientales determinados por decisiones de superior jerarquía y por las intervenciones y acciones de los entes de los otros niveles en el territorio.

Igualmente, los mecanismos (planificación, gestión y equidistribución) que complementan y desarrollan las estrategias de ordenamiento territorial definidas en los POT municipales y que forman parte de la estrategia de gestión territorial deben ajustarse no solamente a lo determinado en dichos instrumentos de planificación, sino también a los instrumentos de planificación sectorial nacional, departamental, metropolitano, garantizando, en este sentido:

- a. Que se alcance el modelo de planificación propuesto concordante es todas las escalas y todas las decisiones de distintos niveles de gobierno.
- b. Que se alcancen los objetivos vinculados al modelo de ocupación propuesto que, en el caso agropecuario, está en función de la productividad; y
- c. Que los mecanismos de gestión y financiación que componen el modelo de ordenamiento concuerden con las determinaciones o fines ambientales, sociales, económicas, territorializables y definidas a nivel nacional.

Además de la concordancia de los MGFSR con el modelo de ordenamiento y de ocupación, el vínculo con la Gestua lleva a reconocer que la planificación del territorio está determinada por 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.

En el siguiente gráfico, se observa el sistema de planificación territorial en cascada, desde la división político-administrativa, aplicado al caso colombiano:

Ilustración 3. División político-administrativa para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial



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 y desarrollo con los mecanismos de gestión y financiación orientados y contenidos desde el ordenamiento territorial, desarrollada su ejecución en los planes de desarrollo territorial como parte de la estrategia de gestión del territorio, al servicio del modelo de ocupación y ordenamiento del mismo.



Así, los instrumentos de planificación territorial son el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física del ordenamiento del territorio y del desarrollo que complementan y concretan la planificación sectorial y, en consecuencia, 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 los 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 representan el conjunto de actuaciones público-administrativas de intervención y regulación sobre la acción que los agentes privados ejercen sobre el suelo rural y su aprovechamiento, que debe imprimir el ente público, de manera particular los municipios, y en algunos casos, según las potestades dadas por la ley, la nación, los departamentos y las áreas metropolitanas, que complementan y ejecutan las disposiciones y acciones necesarias para ordenar el territorio de acuerdo con el modelo de ocupación propuesto por los instrumentos de planificación POT y UPR, de manera que tengan la capacidad de guiar la acción de los agentes privados propietarios de la tierra para lograr un estado específico del territorio y orientar las acciones públicas para conseguir los fines determinados.

En el caso del territorio, y con relación a su ordenamiento, los mecanismos se orientan a garantizar que las finalidades trazadas para el desarrollo del territorio por el planeamiento puedan ser logradas en función de usos y aprovechamientos para la obtención de elementos públicos de soporte (vías, dotaciones públicas al servicio de la actividad rural, acceso al suelo con equidad, etc.).

Los mecanismos, con relación al ordenamiento territorial agropecuario, propenden por garantizar su implementación en función de los usos y aprovechamientos adecuados del suelo rural agropecuario definidos en los instrumentos de planificación (POT y UPR). Estos mecanismos se pueden clasificar entre aquellos de gestión y de financiación, los propios de planificación, los de gestión del suelo y los de equidistribución o de financiación, que definen las formas en que se deben dar las relaciones entre agentes y su interacción, de manera que se concreten los objetivos planteados en la calificación y clasificación del territorio.

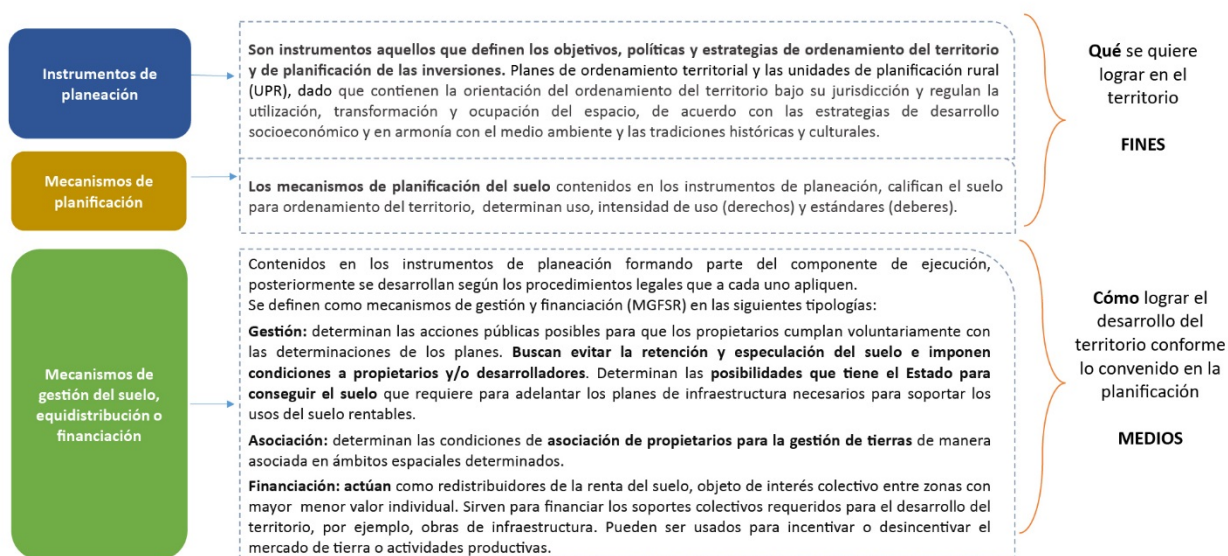
Dentro de los mecanismos de gestión y financiación, como estrategias de gestión, se deben incluir el régimen de derechos y obligaciones, que se estructura en el contenido regulatorio del uso del suelo en el ordenamiento del territorio, en intensidad, aprovechamiento y régimen de deberes correlativos al ejercicio de estos derechos. A las determinaciones tomadas sobre lo físico se le denomina *calificar*, mientras que a las decisiones tomadas sobre el trato

diferencial producto de las decisiones sobre lo físico se le denomina *clasificar*. A estos mecanismos se les ha denominado de **planificación**, muy relevantes porque son de la esencia propia de la facultad de los municipios y bajo el marco legal vigente deben ser aplicados en los POT y los instrumentos que los desarrollen como las UPR, coordinada su ejecución con los planes de desarrollo.

También se puede contar con otros mecanismos de intervención directa en la propiedad y en el mercado, los denominados de gestión de suelo, 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.

Finalmente, los mecanismos de equidistribución o financiación tienen la finalidad de realizar distribución equitativa de la riqueza del suelo entre agentes y su interacción para que se concreten los objetivos planteados en la calificación 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.

Ilustración 4. Relación entre los instrumentos y mecanismos de ordenamiento



La coordinación de los mecanismos de gestión y financiación del suelo con la política Gestua, estrategia de ordenamiento agropecuario territorial, prioriza la aplicación de los mecanismos en las categorías de gestión, asociación y financiación. La tipología y alcance de los mecanismos se presenta en el cuadro 1.



La cohesión territorial, desde la perspectiva del sistema de asentamientos humanos y productivos, tiene su expresión concreta en la forma como se establecen los patrones de concentración o dispersión de la población, de las actividades económicas y de las infraestructuras, en forma de densidades variables en las unidades territoriales y entre ellas, vinculando la cohesión económica y social. La comprensión de estos elementos implica considerar sus relaciones funcionales territoriales y socioeconómicas, por lo que se requiere contar con estrategias para encauzar y armonizar las fuerzas económicas, vinculando y comprometiendo a los actores y organizaciones más representativas en relación con los usos y ocupación del suelo, y el mejoramiento de los vínculos físicos y socioculturales y la accesibilidad, con el fin de corregir desequilibrios, reencauzar tendencias desestabilizadoras y acordar los cambios requeridos. Esto último exige la incorporación en el ordenamiento territorial de un componente de gestión y de gobernanza territorial, fundamental para construir viabilidad a las transformaciones pretendidas.

Cuadro 1. Clasificación de mecanismos

Tipología		Técnica	Fin del mecanismo
Planificación		Calificar el ordenamiento físico	→ Determinar el uso, la intensidad de uso (derechos) y estándares (deberes).
Gestión	de suelo	Intervenir	→ Evitar la retención y especulación del suelo e imponer condiciones a los propietarios o desarrolladores.
	de asociación	Ordenamiento político-administrativo	→ Determinar las condiciones de asociación de los propietarios para la gestión de tierras de manera asociada, en ámbitos espaciales determinados.
	de financiación		→ Pretender la equidistribución del desarrollo mediante la definición de ámbitos espaciales.

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, lo cual se logra, por una parte, a partir del programa de ejecución de los planes de ordenamiento territorial y, por otra, desde los planes de inversión de los planes de desarrollo. Esto, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997 y con la Ley 152 de 1994.

Los planes de desarrollo son un instrumento de planificación que, concertadamente entre la entidad territorial y la comunidad, organizan una serie de programas y subprogramas para la ejecución de unos proyectos que apuntan a un futuro posible de bienestar, desarrollo integral y sustentable, sobre la esfera de lo deseable, utilizando eficientemente los recursos limitados que posee la entidad y siguiendo los lineamientos o políticas del Plan Nacional de Desarrollo.



Su formulación, elaboración y ejecución son amparadas por la Constitución Nacional, en el art. 339, de obligada presentación y trámite ante la correspondiente corporación territorial⁶.

Es preciso recordar que los planes de desarrollo territorial son la carta de navegación a mediano y largo plazo, contentiva de los propósitos y objetivos que debe perseguir el municipio en periodos de 4 años. En su estructura se deben identificar una parte estratégica y un plan plurianual de inversiones a corto y mediano plazo. La parte estratégica contiene los objetivos territoriales y sectoriales; las metas territoriales y sectoriales; las estrategias y políticas en materia económica social, ambiental e institucional; las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación territorial con los otros niveles y sectores. El plan plurianual debe contener la proyección de los recursos disponibles para la ejecución y armonización con los planes de gasto, la descripción de los principales programas, subprogramas y proyectos prioritarios de inversión, los presupuestos plurianuales, la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución, etc.

El proceso de planificación del desarrollo territorial tiene tres fases: la primera, de formulación y aprobación, la cual se basa en el programa de gobierno, en el plan de desarrollo anterior, en el plan de ordenamiento territorial, en el marco fiscal de mediano plazo y en el expediente municipal, el cual contiene un sistema de información territorial en el marco del artículo 112 de la Ley 388 de 1997⁷. La segunda, de ejecución, debe estar en consonancia con el plan plurianual de inversiones, el operativo anual, el banco de programas y proyectos, el plan de acción y, finalmente, el presupuesto anual. Y la tercera, la fase de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

En el plan de desarrollo territorial 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 1552 de 2012, en coordinación con los instrumentos y directrices que señale la UPRA en cuanto al uso eficiente del suelo.

Lo anterior evidencia la coherencia que debe existir entre el direccionamiento dado a los agentes privados mediante mecanismos regulatorios del suelo, contenidos en los instrumentos de planificación del ordenamiento del territorio (POT y UPR), y la dirección y coordinación de

⁶ Arts. 300, 305, 313 y 315 de la CP; arts. 29 y 40 de la Ley 152 de 1994, Ley 734 de 2002, Ley 1473 de 2011 y Decreto Nacional 4923 de 2011.

⁷ Expediente urbano. «Con el objeto de contar con 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 por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana [...]» (art. 112, Ley 388 de 1997).



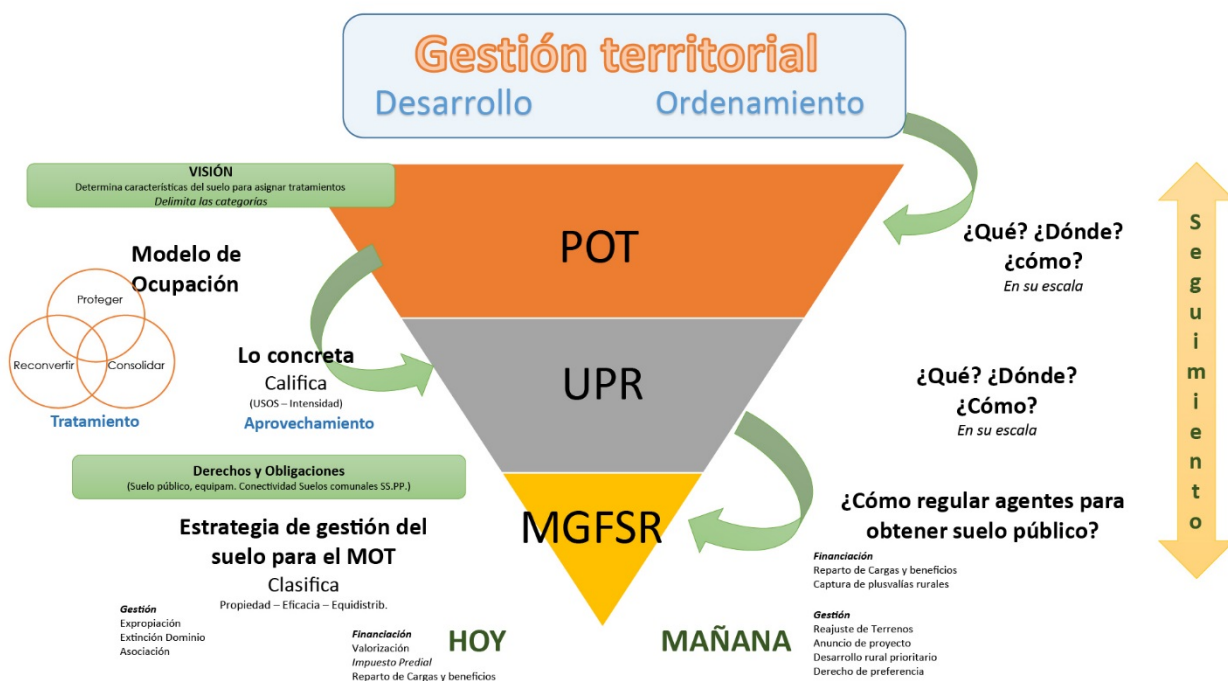
la inversión y gestión desde lo público en los planes de desarrollo territorial, para lo cual se requiere la incorporación de las estrategias de gestión en el componente estratégico, integradas en el plan plurianual de inversión y en la planificación de proyectos y acciones político-administrativas que debe ejercer el municipio como instancia final de acción en el territorio, implementando sobre el territorio, como acciones estratégicas, los tributos y los instrumentos regulatorios requeridos para realizar la equidistribución y financiación del soporte necesario para el desarrollo eficiente del suelo rural.

3. GESTIÓN INTEGRAL SOBRE EL TERRITORIO RURAL

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 al fomento de las 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; en procura de 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 (UPRA, 2015, pp. 16-17).

Ilustración 5. Gestión territorial y mecanismos de gestión y financiación del suelo rural



El contexto institucional ofrece instrumentos de planeación y 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 transversal para la 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.

3.1. Definición y componentes

La potestad del Estado en las acciones que regulan la relación de los particulares con el territorio y las interacciones necesarias para la generación de condiciones de desarrollo configuran el ámbito de la gestión integral, a partir de los cuales se estructura un modelo sistémico para el ordenamiento del territorio agropecuario que integra la planificación física y las acciones político-administrativas de gestión, que en lo territorial municipal se condensan en el plan de ordenamiento territorial, las UPR y los planes de desarrollo territorial.

El marco de política pública de la planeación territorial, que define la interacción de lo que debe realizar el Estado y lo que se les debe permitir a los agentes, evidencia la diferencia entre los conceptos de planeación y regulación (acción político-administrativa de planificación física) y la de gestión e intervención (acción político-administrativa de gestión).

La aplicación de los mecanismos debe estar planeada desde la configuración de los instrumentos de planeación del ordenamiento con el propósito de lograr una planeación territorial efectiva en particular, desde la configuración de las reglas de uso del territorio y su régimen de derechos y deberes, en donde este regula las relaciones con los privados y el territorio, hasta en la determinación de las estructuras requeridas para lograr el modelo de ocupación del territorio que propone.

Estos elementos conceptuales se vinculan en el modelo de gestión integral sobre el territorio rural agropecuario para su ordenamiento social y productivo⁸.

⁸ Con los lineamientos del plan de ordenamiento social y productivo que señale la UPRA.

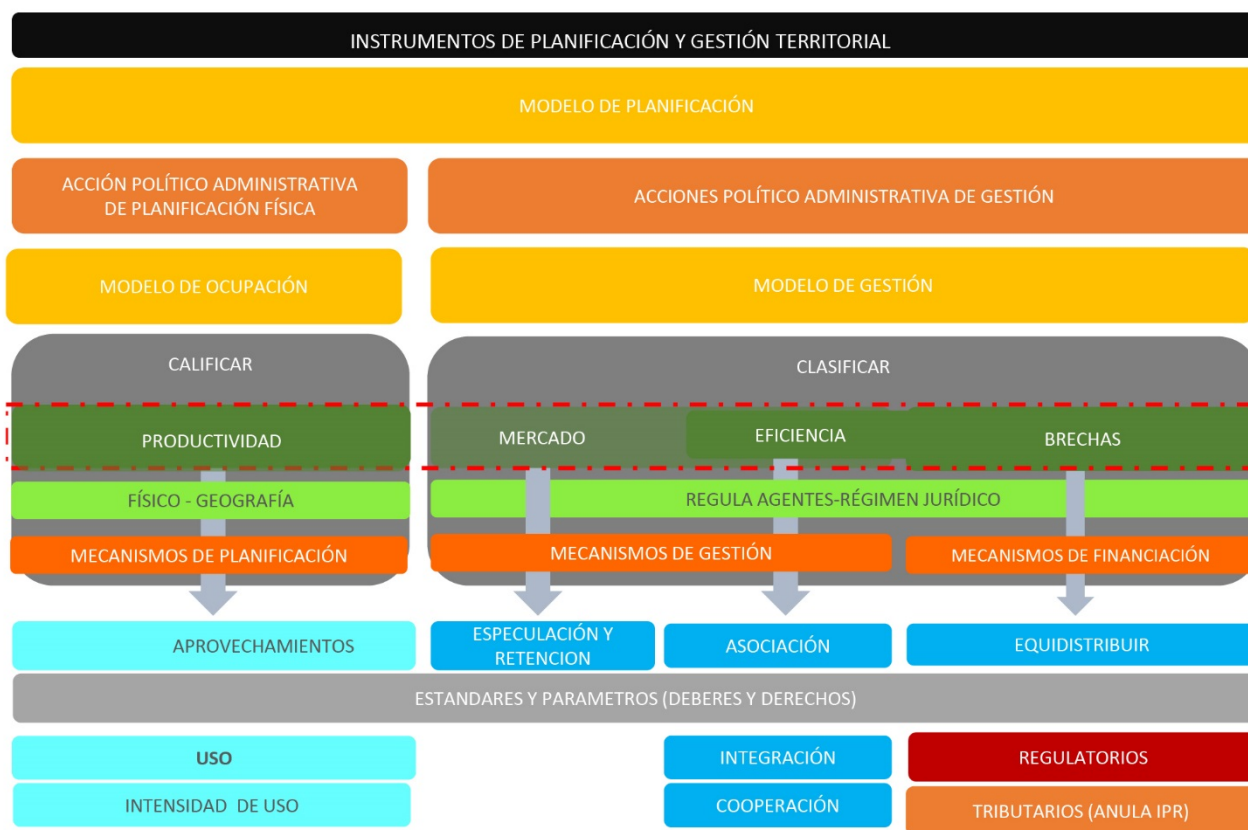
Ilustración 6. Gestión integral sobre el territorio agropecuario



Los componentes que estructuran la gestión integral del territorio rural son básicamente dos: el primero de ellos corresponde a la planificación física que involucra los instrumentos de planificación (POT y UPR), los cuales señalan los objetivos del ordenamiento del territorio rural, armonizados con la política del aprovechamiento eficiente del suelo rural agropecuario; el segundo, referido a la regulación de los agentes, mediante el marco del régimen jurídico de la propiedad a través de los mecanismos de gestión y de equidistribución, que sirven para financiar las acciones político-administrativas en función del modelo de ocupación dispuesto para el territorio rural, asociados al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, cuya acción debe ser diferenciada según las condiciones naturales, económicas, sociales y culturales.

La gestión integral busca, entre otras cosas, ordenar el territorio, en procura de favorecer el ordenamiento social de la propiedad rural. Este proceso puede realizarse mediante la aplicación de instrumentos que determinan la calificación del suelo en relación con sus posibilidades, voluntades y aptitudes y los deseables públicos o privados (que se podrían llamar normativos y positivos, respectivamente) en función de la productividad, la sostenibilidad ambiental o el desarrollo económico, sectorial o social.

Ilustración 7. Instrumentos de planificación y gestión territorial



La planeación realiza la asignación eficiente de los aprovechamientos del suelo que pueden o deben darse en los distintos espacios del territorio y las formas, intensidades y condiciones en las que tal asignación puede desarrollarse con el objetivo de cumplir con el escenario planificado del territorio. También define cómo deben darse las condiciones sobre el territorio y asigna el conjunto de derechos que pueden consolidarse con el cumplimiento de obligaciones que son en sí condiciones mínimas para lograr el objetivo definido para el territorio, alrededor de dos consideraciones:

- Los derechos y objetivos definidos para el territorio están atados a la propiedad.
- Las condiciones para que la propiedad cumpla su función social y ambiental, corresponden al ámbito de la planeación territorial (indicativa o específica).
- La complejidad de la gestión demanda integrar a la planeación un conjunto de mecanismos de ordenamiento aplicables en los escenarios definidos por los



instrumentos de planeación, para consolidar tanto los derechos como la materialización y cumplimiento de obligaciones que lo permiten.

3.2. Alineación de los MGFSR en la planeación territorial

La gestión integral propone incorporar transversalmente 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 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.

Planear forma parte constitutiva de la gestión, debido a que es una fase fundamental del logro de acciones. No debe entenderse como un proceso rígido que genere restricciones de las formas de trabajo de los agentes, sino una malla orientadora y organizadora de las acciones de los mismos. Tanto la gestión como su fase de planeación pueden ser originarias del Estado o del sector privado, bajo los mismos principios orientadores, para garantizar armonización de intereses y claridad y legitimidad en los objetivos por lograr.

La planeación debe ser entendida 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. Así pues, es la definición de formas indicativas para lograr un conjunto de objetivos definidos y concertados, los cuales deben ser, por definición, estructurados para un escenario específico y con lineamientos concretos.

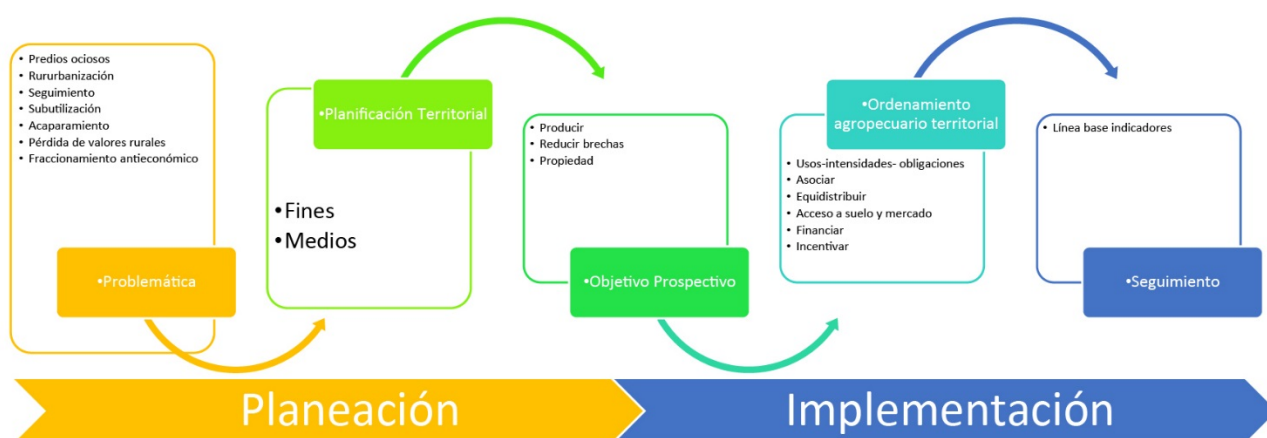
Ahora bien, la planeación forma parte de la gestión porque para lograr el proceso de ordenamiento territorial, surge la necesidad de definir un objetivo por cumplir con el escenario deseado. Así, la planeación, de entrada, se convierte en el instrumento de gestión por excelencia, debido a que, si es legítimo públicamente, define cómo deben darse las condiciones sobre el territorio y asigna el conjunto de derechos y obligaciones, que son en sí, las condiciones mínimas que se deben cumplir para lograr el objetivo definido para el desarrollo territorial.

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, lo que implica que es necesario un conjunto de instrumentos y mecanismos complementarios que permitan que los escenarios definidos por los instrumentos de planeación del ordenamiento

territorial permitan la consolidación de los derechos como la materialización y 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.

Ilustración 8. Ruta para la gestión integral en el territorio rural



3.2.1. Momento 1. Planeación: 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 art. 2.2.2.1.2.4.1 del Decreto 1077 de 2015, la etapa preliminar y el diagnóstico, la cual se deberá consolidar



en un documento técnico de soporte y una memoria justificativa; la segunda, de 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 e incorporación de los elementos de seguimiento, evaluación y participación ciudadana⁹.

3.2.1.1. Documento técnico de soporte: memoria justificativa

Estructura los aspectos que configuran el soporte técnico para orientar el proceso de planeación de la gestión integral del territorio bajo el marco de la Política Nacional de Gestión de Territorio para Usos Agropecuarios (Gestua), en sus fases de diagnóstico y prospectiva.

La fase de diagnóstico (hoy) comprende las acciones para caracterizar el estado actual del ordenamiento del territorio rural y planificar la gestión integral de gestión, asociación y financiación del suelo rural.

Se organiza con las siguientes herramientas:

- **Línea base:** define la estructura, las variables y los 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:** dotado con referentes del entorno del uso eficiente del suelo rural y del suelo rural agropecuario, con información cualitativa y cuantitativa (línea base). Requiere estandarizar y compartir el conocimiento e información para el análisis, la interpretación y la construcción de los documentos de planificación.
- **Sistema de información catastral rural:** soporta al planificador territorial en la implementación de procesos sencillos y simples en el momento de la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial, diseño de las unidades de planificación rural (UPR), análisis de cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, diseño de escenarios y definición de estándares de uso y aprovechamiento, así como estrategias de gestión y financiación para el ordenamiento territorial.

Relaciona la información predial en sistemas de información geográfica (SIG), contribuye a la interpretación de las problemáticas de uso del suelo rural como factores que inciden en la persistencia de las condiciones de atraso y marginalidad del territorio rural, como la ociosidad, el fraccionamiento, la subutilización, la concentración, la pérdida de valores y la rururbanización del suelo rural productivo.

⁹ En virtud de lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.4.1, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.



La fase de prospectiva (mañana) propone el espacio participativo para definir el modelo de desarrollo territorializado o de planificación, con el siguiente alcance en la gestión integral del territorio:

- La coordinación de las políticas públicas para la planificación del territorio, en el contexto nacional y regional y municipal. En el actual, según las orientaciones y los lineamientos contenidos en el modelo macroeconómico del país (Plan Nacional de Desarrollo), el Sistema Nacional de Ciudades, los lineamientos para abordar la nueva ruralidad de la Misión Rural para la Transformación del Campo, los lineamientos departamentales y metropolitanos y del plan de desarrollo municipal.
- La armonización de los modelos de ocupación y de ordenamiento del territorio. El primer modelo define los objetivos de desarrollo en función de los deseos de sus habitantes, en los instrumentos de planificación territorial (POT, UPR, estándares de uso y aprovechamiento del suelo, etc.), cuyo alcance se manifiesta en la **calificación** del suelo, y determinan el uso, intensidad de uso (derechos) y estándares (deberes). Por su parte, el segundo, mediante la **clasificación** del suelo en términos productivos y sociales de la propiedad rural, a través de los mecanismos de ordenamiento, que sirven para evitar la retención y especulación del suelo, imponer condiciones a los propietarios, equidistribuir el desarrollo a través de la definición de ámbitos espaciales y determinar condiciones de asociación de propietarios para la gestión de proyectos específicos en ámbitos espaciales determinados.
- La coordinación de los instrumentos de planificación territorial y mecanismos de ordenamiento —es decir, el qué y el cómo— para promover las acciones de ordenamiento territorial. Se puede estipular a partir de la consideración del modelo «Matriz fines y medios», teniendo en cuenta que sea concordante con el ordenamiento territorial correspondiente al suelo, infraestructura y uso y adecuación privada.

3.2.1.2. Proyecto de acuerdo o decreto de adopción de POT (PBOT, EOT)

El municipio coordina esta herramienta a través del proyecto de acuerdo o decreto que aprueba el plan de ordenamiento territorial (PBOT, EOT), sometido a los procesos de concertación y aprobación.

En este instrumento es fundamental validar la coherencia con la fase de memoria justificativa y prospectiva en cada uno de sus componentes y con el programa de ejecución que permita desarrollar la ruta para planear e implementar las necesidades de gestión y financiación del territorio rural.

Bajo el enfoque de la gestión integral, está relacionado con la proyección de costos de los proyectos de soporte para ordenamiento territorial, la definición de mecanismos de gestión y



financiación pertinentes y la habilitación de requisitos que condicionan su aplicación. Es decir que la gestión comprende la realización del 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.

3.2.1.3. Seguimiento y evaluación

El esquema propone desarrollar instrumentos para el seguimiento y evaluación del plan de ordenamiento territorial en lo rural, en el marco de la contribución al logro de los objetivos de la política nacional Gestua a cargo de la UPRA, y facilitar el ejercicio de control ciudadano con los indicadores de los objetivos de ordenamiento territorial.

3.2.2. Momento 2. Implementación: aplicación de MGFSR

3.2.2.1. Fase de preparación

La primera fase determina la 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. Propone la definición de intervenciones indicativas, tanto en magnitud como en forma, estructuradas para un escenario específico y con lineamientos concretos como una malla orientadora y organizadora de las acciones de los agentes públicos y privados. Asigna el conjunto de derechos que pueden consolidarse con el cumplimiento de obligaciones para garantizar la armonización de intereses y 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 las condiciones mínimas para que la propiedad cumpla su función social y ambiental. Esta fase define la ruta para desarrollar las intervenciones sobre el territorio, lo que implica la disposición de mecanismos que permitan que los escenarios definidos por los instrumentos de planeación territorial consoliden los derechos y la materialización y cumplimiento de las obligaciones que los permiten.



En ella, además de preparar la aplicación de los instrumentos de regulación de los agentes privados sobre el territorio autorizados en los planes de ordenamiento territorial y estructurados y desarrollados en las UPR, 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 de los tributos que se requieran vía acuerdos municipales, en coordinación con el programa de ejecución del POT y del Plan de Desarrollo.

3.2.2.2. Fase de intervención

Esta fase comprende el conjunto de acciones para lograr los objetivos establecidos en la planeación, es decir, debe ser congruente en ámbito y alcance con lo definido por los instrumentos de planeación, en cuanto al ordenamiento del territorio.

La intervención tiene como escenarios el mercado de 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 estimular los procesos de asociación para el uso del suelo que garanticen la eficiencia de sus aprovechamientos y, en el escenario institucional, busca articular las acciones y hacer cumplir los lineamientos de derechos y deberes establecidos por la planeación.

- a. Inhibición, pretende disminuir los incentivos económicos de los agentes en relación con los elementos permitidos, pero no deseables.
- b. Estimulación, busca generar ahorros o ingresos en el flujo de caja de los agentes, con relación a las formas en que desarrollan sus actuaciones sobre el territorio.
- c. Articulación, busca garantizar el desarrollo de las acciones y actuaciones de forma estratégica a través de la generación de beneficios individuales, así como el sistema de potenciación del beneficio colectivo, es decir, dar cumplimiento a la función social de la propiedad.

Dentro de la lógica de la gestión integral, en esta fase se garantizan los recursos necesarios, en el marco de los objetivos definidos en la fase de planeación del ordenamiento territorial, identificados como los óptimos para aplicar mecanismos que permitan la equitativa distribución de la riqueza del suelo, tanto a escala general de ciudad 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, en aras de promover la redistribución de riqueza a escala zonal y local. Se enfoca en el

acceso a los suelos necesarios para lograr los objetivos territoriales y las infraestructuras de soporte que atiendan a las estratégicas sectoriales y la aplicación de los mecanismos de equidistribución que contengan los instrumentos de ordenamiento territorial POT y UPR en equitativa distribución de cargas y como contenido de la intervención en la acción de los agentes privados sobre el territorio.

Propende por garantizar procesos de equidistribución de cargas y beneficios para resolver problemas de brechas económicas, sociales y tecnológicas vinculadas a nivel de ordenamiento territorial con el acceso al suelo, la propiedad y los aprovechamientos del mismo.

En esta fase se desarrollan mecanismos que se distribuyen en función de:

- El manejo estratégico de los aprovechamientos.
- El manejo diferencial de las obligaciones adscritas a la propiedad.
- Los recursos directos del sector público.
- Los recursos relativos a la estructura de ordenamiento territorial.

La naturaleza de estos mecanismos se define en dos grandes esferas de trabajo a nivel de financiación: la de los mecanismos derivados de lógicas tributarias, los derivadas del poder del Estado para distribuir la riqueza a escala general de la ciudad o del territorio para infraestructuras de soporte vía impuestos y contribuciones; y en la esfera de los mecanismos que intervienen las relaciones entre agentes dentro de la relación con el ordenamiento del territorio, como instrumentos regulatorios, que imponen la compensación y distribución de los beneficios y las cargas de manera directa y en beneficio zonal y local.

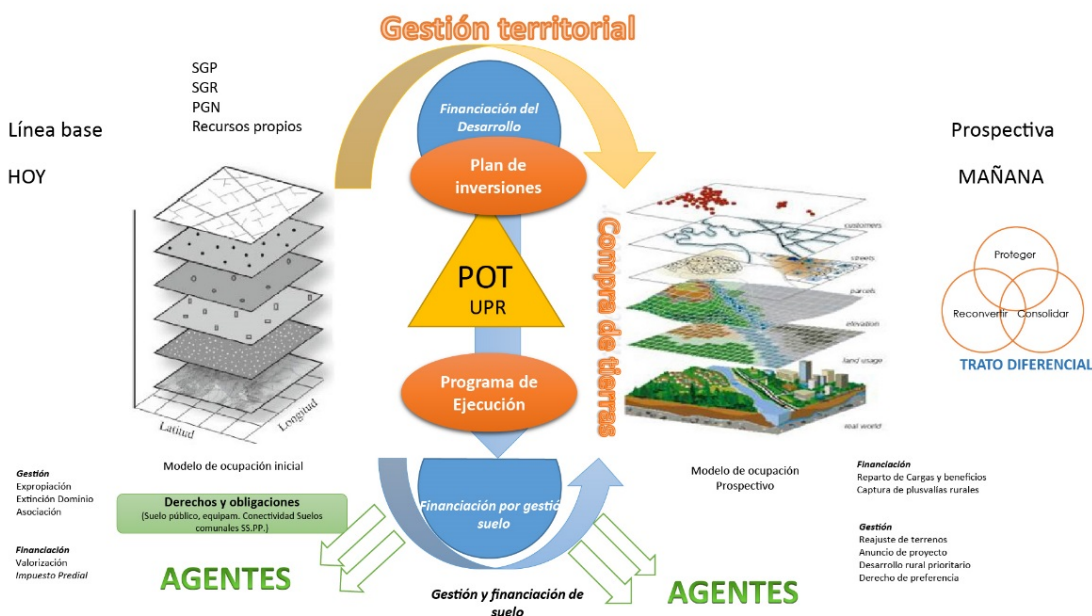
4. ALTERNATIVAS PARA LA APLICACIÓN DE MGFSR

Como se ha dicho, la visión del ordenamiento agropecuario territorial, 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.

La dimensión 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 para la generación de los aprovechamientos y los deberes a la propiedad inmueble para alcanzar un nivel de bienestar deseable. En este sentido, es necesario definir las escalas y magnitudes de las variables que concreten la función social de la propiedad, permitiendo que el ordenamiento territorial tenga el impacto en el desarrollo territorial.

Con las consideraciones descritas previamente, los mecanismos de gestión y financiación apuntan a consolidar la visión del ordenamiento, debido a que establecen las acciones jurídicas e institucionales necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo. Mediante su aplicación, las entidades territoriales buscan incrementar la inversión para ejecutar los planes, programas y proyectos estipulados en sus planes de ordenamiento territorial. Se orienta a que el desarrollo se distribuya de forma equitativa, definiendo los ámbitos espaciales, de concordancia con lo estipulado en el modelo de ocupación.

Ilustración 9. Aplicación de los MGFSR en la gestión territorial





Los siguientes cuadros presentan el conjunto de mecanismos que ofrecen alternativas de intervención en las tipologías de gestión y financiación del suelo rural agropecuario, identificados a través un comparativo internacional y a partir de la conceptualización que se ha hecho de ellos. 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; finalmente, cuáles son algunos los fenómenos territoriales que afectan el uso eficiente del suelo rural sobre los que potencialmente podría incidir, en tanto que sean articulados con los instrumentos de planeación.

Cuadro 2. Mecanismos de gestión: retención y especulación

Mecanismo	Alcance en su actual diseño	Principales fenómenos territoriales sobre los que puede incidir
Extinción de dominio	La limitación para identificar el desuso del bien.	Acaparamiento Subutilización
Expropiación	La agraria, limitada a proyectos sociales; la urbana, para adquisición de suelo para infraestructura y equipamiento, no para proyectos productivos.	Adquisición de suelo para fines públicos. Uso eficiente del suelo rural.
Desarrollo prioritario	La ley lo incluye solo para suelo urbano.	Acaparamiento. Especulación. Gestión de suelo.
Reajuste de terrenos	Apto para incorporar suelo rural al urbano, pero no para reajustar suelo rural que se quede en calidad de rural.	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.	Adquisición de suelo para fines públicos.
Anuncio del proyecto	Aplica para proyectos de infraestructura, no para otros proyectos de desarrollo rural.	Especulación. Adquisición de suelo para fines públicos.



Cuadro 3. Mecanismos de gestión: 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.	Fraccionamiento antieconómico. Acaparamiento de tierra. Subutilización.
Desarrollo prioritario	En la ley solo para el suelo urbano.	Acaparamiento. Especulación. Gestión de suelo Mecanismo previo de coacción por no asociación.
Expropiación	La agraria, limitada a proyectos sociales; la urbana, para adquisición de suelo para infraestructura y equipamiento, no para proyectos productivos.	Adquisición de suelo para fines públicos. Uso eficiente del suelo rural. Como mecanismo de castigo por no asociación.
Anuncio del proyecto	Aplica para proyectos de infraestructura, no para proyectos de desarrollo rural.	Especulación. Adquisición de suelo para fines públicos.
Distritos de adecuación de tierras y ZRC	No están adecuadamente coordinadas con el ordenamiento del territorio ni con la aplicación de los mecanismos de gestión asociada como el reajuste de terrenos y los otros mecanismos de coacción para asociarse.	Acaparamiento. Especulación.
Contrato de aparcería	Requiere reformulación legal para que sirva de asociación y no como subordinación.	Subutilización Acaparamiento.
Derecho de superficie	Requiere de ley que lo autorice.	Subutilización. Acaparamiento.
Land Trust Alliance	Potencial aplicabilidad en proyectos ambientales y agrícolas de manera voluntaria, integrada a beneficios tributarios. No existe en el ordenamiento colombiano.	Suburbanización. Pérdida de valores naturales.



Cuadro 4. 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 la definición clara de derechos y obligaciones asociadas al uso del suelo rural.	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.	Fraccionamiento antieconómico. Acaparamiento de tierra. Subutilización. Adquisición de suelo público y dotación de infraestructuras.
Impuesto predial	Ajustes en la estructura tarifaria, sistema de información, avalúos. Requiere información para aplicar tarifas a los predios ociosos, subutilizados.	Pérdida de valores naturales. Acaparamiento de tierra. Suburbanización.
Impuesto de registro y anotación	Reformular para destinación específica a financiar catastros rurales o proyectos.	Pérdida de valores. Acaparamiento.
Impuesto de ICA	Ajuste legal en prohibición de gravar explotación minera y para promover producción primaria agrícola	Pérdida de valores naturales. Suburbanización industrial.
Contribución de valorización	Aplicación para suelos suburbanos y viviendas de campo.	Pérdida de valores naturales. Suburbanización.
Participación en plusvalía	Aplicación para suelos suburbanos y viviendas de campo.	Pérdida de valores naturales. Suburbanización.
Estampilla proelectrificación	Incentivar su aplicación para captar recursos para proyectos departamentales atándolo, por ejemplo, a los paz y salvos de impuestos a la propiedad.	Financiación de infraestructuras de soporte. Uso eficiente del suelo.
Tasas ambientales compensatorias		Pérdida de valores naturales.
Impuesto a la tierra	Revisar viabilidad y aplicación en un impuesto específico a la tierra que grave el acaparamiento patrimonial. No existe en el ordenamiento colombiano.	Acaparamiento. Redistribución de renta.



BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, P. (2012). *Mercado de tierras en Colombia: ¿acaparamiento o soberanía alimentaria?* Bogotá: Instituto Mayor Campesino (IMCA). Recuperado de http://jyp.megadatesystem.com/IMG/pdf/Cartilla_IMCA_FINAL_FINAL_1_.pdf.

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

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *POT modernos*. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Lanzamiento%20Territorios%20Modernos.pdf>.

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

Garay, L. J. (2013). «Entrevistas La Tierra». 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 counterviewpoint on the need for land reform*. Nueva York: Robert Schalkenbach Fndtn.

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

López, C. (2008). *Carimagua, un modelo desplazador*. S. l.: s. e. Recuperado de http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-1673_2008822.pdf.

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

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2014) *Plan estratégico institucional UPRA 2014-2018*. Bogotá: UPRA. Recuperado de <https://www.upra.gov.co/documents/10184/11174/Plan+Estrat%C3%A9gico+Institucional+2014-2018+Final+Publicada+Web+1.pdf/b4a47d33-0c2d-4304-a46d-e4b1ddf04852>.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) e Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia. (2013). *Mercado de tierras rurales productivas en Colombia: caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional*. Bogotá: UPRA.