

## RESUMEN EJECUTIVO

**NOMBRE DEL PROYECTO:** Fortalecimiento de la planificación del uso eficiente del suelo rural y la adecuación de tierras a nivel nacional.

**CODIGO BPIN:** 2013011000145

**FECHA ACTUALIZACIÓN:** Enero de 2015

### 1. Antecedentes y justificación

La desarticulación e ineficiencia de los instrumentos de política para orientar el uso eficiente del suelo rural en Colombia ha contribuido junto con otros factores a que el territorio presente problemas de subutilización y sobreexplotación del suelo rural.

El mapa actual de conflictos de uso del suelo del país<sup>1</sup>, es insumo esencial para orientar decisiones en el proceso de formulación de políticas, reglamentación y planificación del territorio. En este orden, para abordar la planificación del uso eficiente del suelo rural y proyectos de adecuación de tierra a escalas detalladas, surgen nuevos desafíos en el desarrollo de lineamientos/instrumentos técnicos, que aporten información pertinente acorde a las necesidades de procesos presentes en el territorio.

Entre los desafíos está la necesidad de suministrar a entes territoriales y autoridades ambientales, lineamientos técnicos del uso eficiente del suelo rural para incorporarlos a los procesos de formulación y revisión de planes de ordenamiento territorial (POT) y planes de desarrollo (PDM). Para 2014, la mayoría de los POT cumplen su vigencia por consiguiente deberán realizar una revisión estructural de sus componentes.

A su vez el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, establece diferentes estrategias para promover la articulación de recursos y acciones entre distintos niveles de gobierno y esta tarea que requerirá metodologías para la evaluación de tierras y

---

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, IGAC, SINCHI, IDEAM, INVEMAR, Parques Nacionales, INCODER, Corpoica, Instituto Alexander von Humboldt, 2012, Proyecto Conflictos Uso del Territorio Colombiano Esc. 1:100.000. Bogotá. 212 Pags.

la zonificación de usos agropecuarios y forestales ajustadas a las realidades actuales y desarrolladas puntualmente para el sector.

Bajo el compromiso de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, la Dirección de Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras, elaboró un conjunto de lineamientos, criterios, instrumentos, a través de los cuales orienta el proceso de ordenamiento productivo desde los componentes de adecuación de tierras y uso eficiente del suelo rural con fines agropecuarios en el territorio nacional.

### **Descripción de los principales beneficios del proyecto**

- Se contribuirá a cerrar la enorme brecha entre la vocación y el uso actual del suelo rural, como una acción fundamental para incrementar la productividad y la conservación de los recursos ambientales.
- Se aplicarán metodologías técnicamente sustentadas para la implementación de sistemas productivos de acuerdo con la vocación del suelo, en adición a esto armonizar el uso eficiente del suelo con respecto a su vocación; ya sea agrícola o forestal, permitirá garantizar la sostenibilidad y rentabilidad del sector agropecuario.
- Se planificarán distritos de riego obedeciendo a un proceso técnicamente sustentado y acorde a las necesidades del país; igualmente su operación será eficiente en manos de los usuarios garantizando la sostenibilidad.
- Se aprovechará eficientemente el agua proveniente de fuentes naturales, repercutiendo directamente en la rentabilidad y sostenibilidad de los sistemas productivos.
- Se implementarán sistemas de riego obedeciendo a una planificación armonizada entre las entidades encargadas y con base en los lineamientos técnicos, económicos, sociales y ambientales establecidos.
- Se contará con un sistema de información eficiente para la toma de decisiones, en materia de adecuación de tierras, planificación del uso del suelo rural y del recurso hídrico destinado a actividades agropecuarias y rurales.

## 2. Objetivo

Articular los instrumentos de política para orientar el uso eficiente del suelo rural y la adecuación de tierras en Colombia, contribuyendo junto con otros factores a que el territorio reduzca los problemas de subutilización y sobreexplotación.

## 3. Descripción

Para el 2014 el Proyecto de “Fortalecimiento de la planificación del uso eficiente del suelo rural y la adecuación de tierras a nivel nacional” se desarrolló a través de las siguientes actividades:

**Objetivo Específico 2:** Desarrollar metodologías, lineamientos y criterios para la planificación del uso eficiente del suelo rural y proyectos de adecuación de tierras.

**Actividad 2.1:** Desarrollar estudios para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo.

En el marco de esta actividad, se proyectó desarrollar estudios en las áreas de acción de la Dirección de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras, de tal manera que sirvieran como referencia para la actividad misional de la UPRA, o como medio para la validación de las metodologías, lineamientos y criterios propuestos en el marco de las demás actividades. Para esto se esperaba generar el modelo conceptual y cartográfico preliminar para tres cadenas productivas (caucho, cacao y palma) a escala 1:100.000.

**Actividad 2.2:** Desarrollar instrumentos para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo.

Como elemento de enlace que permitiera materializar la gestión del territorio se propuso esta actividad enfocada al desarrollo de instrumentos que facilitarían el accionar de los actores involucrados. Para esto y como primera medida, se propuso generar una metodología de evaluación de tierras con fines agropecuarios a escala 1:25.000 de tipo semidetallado, que permita orientar la toma de decisiones para el uso eficiente del suelo rural en su primera fase. Adicionalmente se incluyó la elaboración de la leyenda nacional de usos de la

tierra, validada y aplicada en un sector específico, a través de la recopilación de los conceptos y criterios técnicos de Sistemas de Información Geográfica, con su respectiva aplicación y validación.

**Actividad 2.3:** Desarrollar lineamientos y criterios para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo.

Con el desarrollo de esta actividad se esperaba generar documentos que contuvieran lineamientos y criterios generales para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo del suelo rural como elementos orientadores de la política, aplicables a diferentes escalas en el territorio y enfocado a los diferentes actores que confluyen en éste.

Para el caso de adecuación de tierras, se esperaba generar directrices para elaborar, revisar y evaluar los estudios en la etapa de pre inversión (identificación, pre-factibilidad, factibilidad, diseños y su evaluación ex-ante), mediante lineamientos, criterios y la estructura del instrumento que permitiera que éstas fueran efectivas, oportunas y transparentes, dando las bases para las etapas posteriores, de forma tal que la inversión pudiera ser orientada y se realizara de acuerdo a estándares de planeación.

En el marco de la Ley 1551 de 2012, donde se establece que es responsabilidad de la UPRA elaborar los instrumentos para orientar el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural para los procesos de revisión, formulación y adopción de los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipal, se hace necesario la formulación de lineamientos bajo el enfoque territorial, sujeto a la identificación de zonas homogéneas que compartan atributos funcionales para el sector agropecuario. En este orden, se procedió con la elaboración de lineamientos y criterios para ser incorporados en planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipal, así como en la identificación de las áreas de desarrollo territorial homogéneas parte de un diagnóstico integral del ordenamiento productivo, del uso del suelo rural y la adecuación de tierras, el cual aborde los conflictos de uso del suelo, orden público, desplazamiento, violencia, caracterización ambiental, social, cultural, escenarios de riesgo y los atributos estructurales del sector agropecuario.

Finalmente, el documento con la propuesta de planes nacionales de ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad permitirá priorizar

las apuestas productivas, identificar las áreas estratégicas agropecuarias y elaborar de manera concertada modelos prospectivos, con base en los cuales se elaborarán estrategias, planes y proyectos que impulsen de manera integral la competitividad del sector, concretándolos por medio de acuerdos estratégicos con visión de largo plazo entre el estado y la sociedad.

**Objetivo Específico 3:** Realizar seguimiento y evaluación de políticas en términos de uso eficiente del suelo rural y adecuación de tierras

**Actividad 3.1:** Actualizar la línea base de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras.

Con esta actividad se buscaba apoyar desde los componentes biofísico y estadístico la elaboración de fichas descriptivas de los indicadores para la línea base de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras con el fin de definir, ajustar y validar indicadores de criterios de planificación y desarrollo de planes, programas y proyectos enmarcados en la estrategia de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Agropecuarias.

**Objetivo Específico No. 5** *Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional.*

**Actividad 5.1,** Implementar el modelo integrado de planeación y gestión. El mejoramiento continuo de la Administración Pública, se basa, entre otros aspectos, en el fortalecimiento de herramientas de gestión y en la coordinación interinstitucional que facilitan la implementación de las políticas públicas mediante la ejecución de los planes, los programas y los proyectos.

En ese sentido, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión articula el quehacer de las entidades, mediante los lineamientos de cinco políticas de desarrollo administrativo y el monitoreo y evaluación de los avances en la gestión institucional y sectorial.

Con base en los lineamientos de dichas políticas, la UPRA consolidó el proceso misional de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras, a través de la implementación del modelo integrado de planeación y gestión con el fin de garantizar la satisfacción de los usuarios institucionales.

A través de este proyecto, se aportó en la implementación del 34% del modelo integrado de planeación y gestión durante el 2014.

**Actividad 5.2.** Realizar el seguimiento al avance en la implementación del modelo integrado de planeación y gestión. Teniendo en cuenta las variadas solicitudes de información relacionadas con la gestión de las entidades, por parte de diferentes instancias de gobierno, se hizo necesario armonizarlas en un instrumento metodológico y en una herramienta que facilitara el registro de los avances de la gestión, como insumo para la evaluación y control de los avances y resultados en la implementación del proceso misional de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras, a través del modelo integrado de planeación y gestión.

En por ello, que se llevó durante el 2014 el seguimiento permanente de los resultados institucionales en la materia y se generó como producto el diligenciamiento del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión.

#### **4. Esquema de financiación**

A continuación se presenta la ejecución presupuestal del proyecto a diciembre 31 de 2014:

**Cuadro 1**  
**Resumen Ejecución Presupuestal 2014**

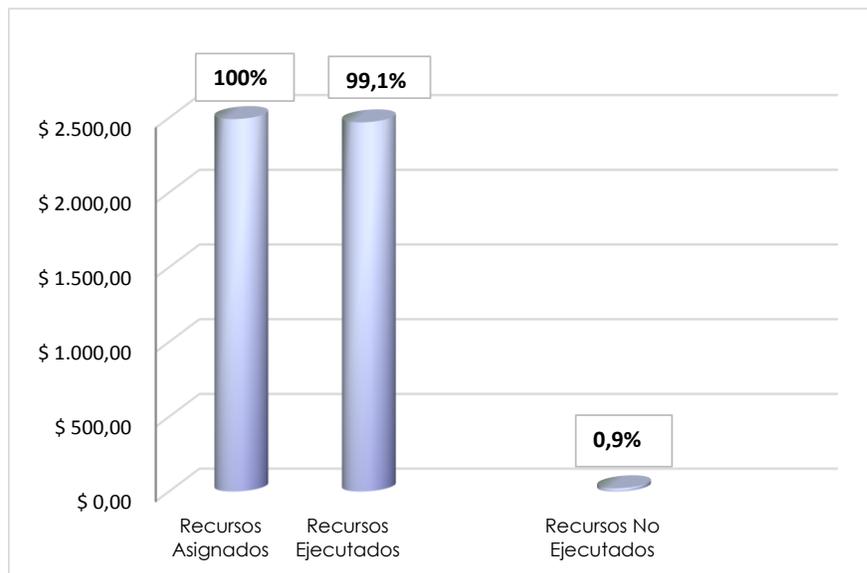
<b>OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN</b>	<b>RECURSOS ASIGNADOS \$</b>	<b>RECURSOS EJECUTADOS \$</b>	<b>% DE CUMPLIMIENTO</b>
<b>Objetivo 2: Desarrollar metodologías, lineamientos y criterios para la planificación del uso eficiente del suelo rural y proyectos de adecuación de tierras.</b>	<b>2.153.161.116</b>	<b>2.149.629.265</b>	<b>99,8%</b>
Actividad 2.1: Desarrollar estudios para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo.	165.000.000	164.666.000	99,8%
Actividad 2.2: Desarrollar instrumentos para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo.	495.000.000	492.929.798	99,6%
Actividad 2.3: Desarrollar criterios y lineamientos para la planificación del uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras y el ordenamiento productivo.	1.493.161.116	1.492.033.467	99,9%
<b>Objetivo 3: Realizar seguimiento y evaluación de políticas en términos de uso eficiente del suelo rural y adecuación de tierras.</b>	<b>117.838.884</b>	<b>117.838.884</b>	<b>100%</b>
Actividad 3.1: Actualizar la línea base de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras.	117.838.884	117.838.884	100%
<b>Objetivo 5: Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional</b>	<b>221.000.000</b>	<b>202.833.334</b>	<b>91,8%</b>
Actividad 5.1: Implementar el modelo integrado de planeación y gestión	51.166.666	33.000.000	64,5%
Actividad 5.2: Realizar el seguimiento al avance en la implementación del modelo integrado de planeación y gestión	169.833.334	169.833.334	100%
<b>TOTAL</b>	<b>2.492.000.000</b>	<b>2.470.301.483</b>	<b>99,1%</b>

**Cuadro 2**  
**Recursos Ejecutados**  
**(Millones de pesos corrientes)**

Año	Recursos Asignados (1)	Recursos Ejecutados (2)	% Ejecutado (2)/(1)	Recursos No Ejecutados (1)-(2)
2014	2.492,00	2.470,30	99,1%	21,7

1/ Recursos asignados  
2/ Compromisos  
3/ Ejecución a diciembre 31 de 2013

**Gráfico 1 Ejecución Presupuestal 2014**



En total se comprometieron \$2.470,30, es decir el **91%** de los recursos asignados al proyecto, con los cuales se cumplió el objeto del mismo.

Es importante aclarar que la no ejecución de la totalidad de los recursos asignados al Proyecto, no limitó el cumplimiento de los productos programados por parte de la

Dirección de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras, los cuales tuvieron una ejecución física del 100%.

## 5. Logros y Metas

En el 2014, se inicia con un proceso de ajuste de la línea base del estado de los recursos para Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras y se continuó su desarrollo de acuerdo a las directrices de seguimiento y evaluación de política pública y la generación de indicadores en este contexto. Así mismo, se desarrolló una propuesta de la leyenda nacional de usos de la tierra, la cual queda pendiente para ser socializada y discutida con otros sectores.

De otra parte, en el contexto del uso eficiente del suelo, se generó el modelo conceptual y cartográfico preliminar para las cadenas de caucho, cacao y palma a escala 1:100.000, incluyendo un mapa preliminar para caucho. Igualmente se generó la metodología de evaluación de tierras con fines agropecuarios a escala 1:25.000 la cual facilita la toma de decisiones para el uso eficiente del suelo rural.

Otros dos ejercicios fueron adelantados por la Dirección Técnica de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras que tuvieron como objeto, el primero de ellos, en formular un marco teórico y conceptual para la conformación de categorías espaciales de ordenación agropecuaria y su relación con las unidades de planificación y gestión agropecuaria y el otro referido a la elaboración de una herramienta para la determinación del valor potencial del suelo, su implementación y validación a escalas 1:100.000 y a escala 1:25.000 en el departamento del Quindío, ambos orientados los planes básicos, esquemas y planes de ordenamiento territorial.

En respuesta a los compromisos adquiridos en el marco de la Ley 1551 del 2012, relacionados con la incorporación de lineamientos y criterios para la planificación de uso eficiente del suelo rural agropecuario en los POT y PDM municipales, se desarrollaron lineamientos y criterios semidetallados, aplicables a diferentes escalas en el territorio y enfocado a los diferentes actores que confluyen en éste.

Para el caso de adecuación de tierras, se generaron directrices, lineamientos y criterios para elaborar, revisar y evaluar los estudios en la etapa de pre inversión (identificación, pre-factibilidad, factibilidad, diseños y su evaluación ex-ante), para que esta sea efectiva, oportuna y transparente, dando las bases para las etapas posteriores, y

facilitando la planificación de inversiones posteriores de acuerdo a estándares de planeación

Finalmente, se dispone de un documento con la propuesta de planes nacionales de ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad, el cual permitirá priorizar las apuestas productivas, identificar las áreas estratégicas agropecuarias y elaborar de manera concertada modelos prospectivos, con base en los cuales se elaborarán estrategias, planes y proyectos que impulsen de manera integral la competitividad del sector, concretándolos por medio de acuerdos estratégicos con visión de largo plazo entre el estado y la sociedad.

Para el proyecto de inversión de la Dirección de Uso se tenían proyectados los siguientes indicadores:

	<b>Producto</b>	<b>Indicador</b>	<b>Avance a la fecha</b>
<b>Indicadores de seguimiento</b>	Documento que contiene el modelo conceptual y cartográfico preliminar para tres cadenas productivas (Caucho, cacao, palma) a escala 1:100.000.	Estudios y Diseños Realizados	100%
	Documento que contiene la metodología de evaluación de tierras para zonificación con fines agropecuarios a escala semidetallada (1:25.000).	Estudios y Diseños Realizados	100%
	Documento que contiene la leyenda nacional de usos de la tierra, con aplicación y validación en un sector	Estudios y Diseños Realizados	100%
	Documento que contenga las directrices para elaborar, revisar y evaluar los estudios en la etapa de pre-inversión para proyectos de adecuación	Estudios y Diseños Realizados	100%
	Documento con CLI semidetallados para POT's y Generales para Planes de Desarrollo Municipal	Estudios y Diseños Realizados	100%

	Documento con la propuesta de planes nacionales de ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad	Estudios y Diseños Realizados	100%
	Documento que contiene las fichas descriptivas de los indicadores de estado presión y gestión para la línea base de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras	Estudios y Diseños Realizados	100%

En el marco de los indicadores de productos se realizaron los siguientes estudios:

- ✚ Un documento que contiene el modelo conceptual y cartográfico preliminar para tres cadenas productivas (caucho, cacao y palma) a escala 1:100.000
- ✚ Un documento que contiene la metodología de evaluación de tierras para zonificación con fines agropecuarios a escala semidetallada (1:25.000).
- ✚ Un documento que contiene la leyenda nacional de usos de la tierra, con aplicación y validación en un sector
- ✚ Un documento que contiene las directrices para elaborar, revisar y evaluar los estudios en la etapa de pre-inversión para proyectos de ADT
- ✚ Un documento con CLI semidetallados para POT'S y Generales para Planes de Desarrollo Municipal.
- ✚ Un documento con la propuesta de planes nacionales de ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad
- ✚ Un documento que contiene las fichas descriptivas de los indicadores de estado presión y gestión para la línea base de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras

A continuación se presenta los indicadores de gestión:

	<b>Gestión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Avance a la fecha</b>
<b>Indicadores de seguimiento</b>	Modelo Integrado de Planeación y Gestión implementado	Informes Presentados	100%
	Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión diligenciado y presentado	Informes Presentados	100%

## 6. Restricciones y limitaciones

### 6.1. Exógenos (Imprevistos potenciales que no es tan bajo el control directo de los responsables y pueden afectar el logro de sus cometidos)

Para el desarrollo del Documento de las directrices para elaborar, revisar y evaluar los estudios en la etapa de pre-inversión para proyectos de adecuación, la información requerida para hacer análisis y diagnósticos, presentó condicionantes, porque ésta se encuentra parcial, desactualizada e incompleta.

Dentro del proyecto de la generación del modelo conceptual y cartográfico preliminar para tres cadenas productivas (caucho, cacao y palma) a escala 1:100.000, se tuvo restricciones debida principalmente a la consecución de información primaria generada por las entidades encargadas de su generación como es el Mapa de Correlación nacional de Suelos de Colombia a escala 1:100.000, el cual tuvo demoras para su entrega a la UPRA y la concertación de reuniones con los gremios de la cadena de palma, cacao y caucho, el cual tuvo retrasos debido a las fechas programadas las cuales tuvieron que ser modificadas varias veces

La metodología de evaluación de tierras para zonificación con fines agropecuarios a escala semidetallada (1:25.000), tuvo restricciones relacionadas con la consecución de información primaria y la falta de compromiso de los actores municipales para las convocatorias de socialización en las regiones.

## 7. Contactos del proyecto

Daniel Alberto Aguilar  
Director Técnico  
Dirección Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras  
Unidad de Planificación de Tierras Rurales,  
Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Calle 35 No. 5 - 81  
Bogotá D. C., Colombia  
(+57 1) 245 7307 Código postal: (110311)  
Ubicación: <http://goo.gl/maps/8dN0c>

## 8. Biografía y referencias del documento

- Constitución Política de Colombia de 1991
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
- Decreto 4145/2011 por la cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
- Plan Estratégico Sectorial
- Indicadores de conflictos de uso del suelo. MADR, MADS, INCODER, CORPOICA, IDEAM, UAESPNN, IAVH, INVEMAR SINCHI, INGEOMINAS y IGAC, 2012. Proyecto Conflictos de Uso del Territorio Colombiano Escala 1:100.000. Coordinación Técnica. Bogotá, P. 212
- Ley 1551 de 2012 donde se le otorgan funciones específicas a la UPRA para orientar la formulación de planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales
- Ley 388/97
- Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo, (Ley 152 de 1994, artículo 41)
- [http://www.dane.gov.co/reloj/reloj\\_animado.php](http://www.dane.gov.co/reloj/reloj_animado.php)