

SERIE: LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO

V. Definición de Modelo Territorial Agropecuario y Estrategia de Ocupación y Uso del Territorio Agropecuario

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

Felipe Fonseca Fino

Director general

Dennis William Bermúdez

Secretario general

Dora Inés Rey Martínez

Directora técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

Daniel Alberto Aguilar Corrales

Director técnico de Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras

Daniel Mauricio Rozo Garzón

Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Luz Marina Arévalo Sánchez

Asesora técnica

Emiro José Díaz Leal

Asesor de Planeación

Camilo Andrés Pulido Laverde

Asesor de Control Interno

Mercedes Vásquez de Gómez

Asesora jurídica

Johana Trujillo Moya

Asesora de Comunicaciones

Definición de Modelo Territorial Agropecuario y Estrategia de Ocupación y Uso del Territorio Agropecuario

Editores

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey
Daniel Aguilar Corrales

Coordinación técnica

Zoraida Guevara

Autor

Ángel Massiris Cabeza

Coordinación de Comunicaciones

Johana Trujillo Moya

Diseño de portadas y Diagramación

Javier Alejandro Veloza Lara
Constanza Rodríguez Ramírez

Fotografías

Banco de imágenes de la UPRA

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial cuando no se use con fines comerciales, citándolo así: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2016). *Lineamientos para el ordenamiento territorial agropecuario. II. Definición de Modelo Territorial Agropecuario y Estrategia de Ocupación y Uso del Territorio Agropecuario* (Colombia). UPRA.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
1. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS.....	6
2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO	12
2.1. Concepto de ordenamiento territorial agropecuario.....	12
2.2. Misión y visión del ordenamiento territorial agropecuario	14
2.2.1. Misión.....	14
2.2.2. Visión	15
2.3. Objetivos del ordenamiento territorial rural agropecuario.....	15
2.4. Criterios para el ordenamiento territorial agropecuario	16
3. Componentes del ordenamiento territorial agropecuario.....	19
4. MODELO TERRITORIAL AGROPECUARIO DE LARGO PLAZO	21
4.1. Objetivos y estrategias territoriales agropecuarias	21
4.2. Imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria.....	24
4.2.1. Estructura socio-productiva de la propiedad rural	25
4.2.2. Estructura sociopolítica y administrativa	29
4.2.3. Estructura sociocultural.....	30
5. ESTRATEGIA DE OCUPACIÓN Y USO DE LAS TIERRAS Rurales AGROPECUARIAS.....	30
6. Estructura territorial agropecuaria.....	31
6.1. Estructura espacial de bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva	32
6.2. Integración espacial-funcional del territorio rural	34
6.3. Estrategia para la ordenación del uso del suelo en áreas agropecuarias	35
6.3.1. Marco legal de la ordenación del uso del suelo rural.....	35
6.3.2. Acciones estratégicas	37
7. BIBLIOGRAFÍA	43

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo establecido por la Ley 388 de 1997 (Artículo 5º) los municipios deben “orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio” a través de planes de ordenamiento territorial (POT). Para el cumplimiento de esta obligación, la Ley 1551 de 2012 (Artículo 6º, numeral 9º) ha determinado que se deben tener “en cuenta los instrumentos definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural”. Con base en estas determinaciones, la UPRA en el marco del objeto y funciones dadas por el Decreto 4145 de 2011, ha formulado un conjunto de lineamientos y criterios con los cuales se pretende enriquecer el ordenamiento territorial rural, a través de la planificación de la ocupación y uso del territorio rural, con especial énfasis en las actividades agropecuarias.

Aunque se es consciente de que -en el marco del ordenamiento territorial municipal- el ordenamiento rural es un proceso de planificación integral que debe considerar todas las actividades que se desarrollan en el territorio rural; por asuntos de competencias legales los lineamientos para el ordenamiento rural planteados por la UPRA enfatizan en las actividades rurales agropecuarias. No obstante, dichos lineamientos se conciben en el contexto de la totalidad del territorio municipal con sus distintas clases y categorías de suelo y las distintas actividades que intervienen en la ocupación, uso y transformación de dicho territorio.

En el contexto anterior, el presente documento ofrece lineamientos conceptuales, criterios e instrumentos a través de los cuales los actores podrán tomar decisiones y adoptar políticas, estrategias y programas que contribuyan a la ocupación ordenada del territorio rural y al uso eficiente del suelo rural como medio para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de las comunidades campesinas y trabajadores agrarios y a los bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva, dando especial atención a la producción de alimentos y al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas tanto de las tierras rurales continentales como en las zonas costeras.

Son cuatro los componentes centrales que a este respecto se plantean para el ordenamiento territorial agropecuario: un modelo territorial agropecuario de largo plazo, una estrategia de ocupación y uso de las tierras agropecuarias de mediano y corto plazo, las unidades de planificación rural (UPR) y una estrategia de gobernanza territorial agropecuaria. En el presente documento se dan líneas para la comprensión del ordenamiento territorial agropecuario y para la formulación de los dos primeros componentes. El componente de UPR y de gobernanza de tierras se desarrolla más ampliamente en otros documentos de la UPRA.

1. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

Actividad agropecuaria: hace referencia a las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas que se realizan en el territorio rural o, en el caso de la pesca y acuicultura, también en zonas marítimo-costeras.

Áreas agropecuarias prioritarias: son territorios rurales agropecuarios que por sus problemáticas socioeconómicas o ambientales o por sus fortalezas o consenso de intereses respecto al desarrollo rural agropecuario, constituyen un referente para la focalización y priorización de la inversión pública en el marco de la estrategia de transformación del campo, reforma rural integral y economía verde.

Áreas agropecuarias estratégicas: son territorios rurales que por sus problemáticas sociales o por sus fortalezas, limitaciones o consenso de intereses respecto al desarrollo agropecuario, constituyen un referente para la focalización y priorización de la inversión pública.

Bienes baldíos: son tierras de la República que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño (Código Civil colombiano, Artículo 675). También son bienes baldíos aquellos que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado (Ley 110 de 1912, Artículo 44).

Bienes fiscales: son bienes de la República cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes (Código Civil colombiano, Artículo 674). También son bienes fiscales los establecidos por la Ley 110 de 1912 en el Artículo 4.

Bienes públicos o de uso público: son aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos (Código Civil colombiano, Artículo 674).

Bienes y servicios públicos rurales: son aquellos cuya disponibilidad y disposición es apropiable por todos, sin sujeción a condiciones especiales de legitimación para su acceso y del cual el uso por una persona no substraer del uso por otros. Incluye vivienda rural, servicios públicos domiciliarios (agua, energía, saneamiento básico), servicios sociales (educación, salud, seguridad social), electrificación, vías, adecuación de tierras, asistencia técnica, servicios financieros, información y conocimiento, entre otros; prestados por el Estado, por el sector privado o por alianzas público-privadas.

Cohesión social: se entiende en términos de equilibrio, solidaridad, justicia y equidad en el acceso, manejo y control de los bienes, servicios, información, oportunidades y beneficios del desarrollo por parte de todos los habitantes de un territorio. A mayor igualdad y justicia social mayor solidaridad y armonía entre los miembros de una sociedad, es decir, mayor cohesión social (Massiris, 2012).

Cohesión territorial: se entiende como la expresión de la integración intra e interterritorial. La falta de cohesión territorial se expresa en la existencia de desequilibrios o desigualdades socioeconómicas en el desarrollo regional y local y urbano-rural y en la fragmentación espacial-funcional de las distintas áreas de un territorio (Massiris, 2012).

Competitividad privada o empresarial: se entiende como la capacidad de las empresas de producir bienes que compitan exitosamente en mercados globalizados y generen crecimiento sostenido a largo plazo. Está determinada por la productividad, la cual, a su vez, depende de la capacidad innovativa, de administración de riesgos y de integración a mercados, aspectos que están determinados por las condiciones del territorio donde se asienta la actividad productiva (competitividad sistémica) (Echeverri, 2005).

Competitividad sistémica: está dada básicamente por los bienes y servicios públicos rurales los cuales incluyen dotación de infraestructura física, institucionalidad, conocimientos, tecnologías, oferta laboral, seguridad, entre otros. Se trata de un esfuerzo público y privado para la rentabilidad y competitividad territorial (Adaptado de Echeverri, 2005).

Competitividad territorial: se da cuando un territorio ofrece competitividad sistémica que favorece la productividad de empresas eficientes que tienen máximas externalidades positivas sobre el entorno territorial donde se encuentran, expresadas en trabajo para los habitantes locales, conservación ambiental y mejoramiento de las condiciones de vida de la población (rentas sociales), aspectos que a su vez permiten una competitividad privada o empresarial sostenible (Adaptado de Echeverri, 2005).

Desarrollo territorial agropecuario: es expresado por las condiciones socioeconómicas de la producción y de la vida de las comunidades que ocupan y usan las áreas agropecuarias. Incluye las condiciones de acceso, tenencia, distribución y uso de la tierra, así como las condiciones de seguridad, de movilidad espacial, comercialización, mercado de tierras y acceso a bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva, entre otros.

Diagnóstico territorial estratégico del desarrollo agropecuario: el diagnóstico territorial que los municipios realizan en el proceso de formulación del POT debe incluir una evaluación estratégica del desarrollo agropecuario con enfoque territorial que permita conocer y comprender las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de dicho desarrollo a partir de cuyo resultado se podrán formular estrategias de largo, mediano y corto plazo que permitan a las entidades competentes focalizar y priorizar inversiones públicas aprovechando las oportunidades y fortalezas y reduciendo o superando las debilidades y amenazas.

Escenario actual: Imagen representativa de la situación actual del sistema territorial.

Espacialidad del desarrollo agropecuario: se refiere a los atributos de localización, distribución, extensión, distancia, densidad, dirección y relaciones existentes entre las actividades y zonas agropecuarias entre sí y con los asentamientos rurales y urbanos del territorio rural municipal (Massiris 2012).

Estrategia territorial agropecuaria: define el camino a seguir en el desarrollo rural agropecuario y los medios requeridos para transitar dicho camino con la mayor eficiencia en el uso de los recursos y capacidades disponibles y la mayor eficacia en los resultados respecto a los objetivos planteados. Tal estrategia debe señalar también los escenarios de mediación social y los mecanismos de gobernanza que propicien una gestión sectorial, intersectorial y territorial armónica entre los distintos actores.

Estructura espacial de los bienes y servicios públicos rurales: se entiende en términos de la localización y distribución espacial de los equipamientos e infraestructuras en el

territorio rural provistos por el Estado y/o el sector privado para el usufructo de sus habitantes.

Estructura socio-productiva de la propiedad rural: conjunto de condiciones sociales de la propiedad y de los usos productivos de la misma que incluyen la condición jurídica de la propiedad, el acceso y distribución social de la tierra, la función social y ecológica de la propiedad, el mercado de tierras y el uso eficiente del suelo, expresada en la competitividad, productividad y sostenibilidad de las actividades agropecuarias.

Estructura territorial agropecuaria: es definida por tres elementos del territorio rural interrelacionados: a) la estructura socio-productiva de la propiedad rural, b) la estructura sociopolítica y administrativa y c) la estructura sociocultural.

Fragmentación territorial: se entiende como la existencia de territorios desconectados o débilmente conectados a los circuitos productivos por debilidad de las redes de conexión (sistemas de transportes, infraestructuras productivas, etc).

Frontera agrícola: Es el límite dentro del suelo rural, que separa las áreas para actividades agropecuarias, de aquellas que se deben excluir para ser mantenidas para conservación, protección, restauración u otros usos no agropecuarios.

Imagen objetivo: representa el escenario el sistema territorial al que los actores sociales le apuestan en el largo plazo.

Infraestructura productiva: se refiere a equipamientos para la transformación y comercialización de los productos agropecuarios, tales como centros de acopio y almacenamiento, plantas de beneficio animal, plantas agroindustriales, plazas y centrales de abastecimiento, red de frío, entre otros.

Integración espacial-funcional del territorio rural: se entiende en términos de los vínculos o relaciones existentes entre las áreas rurales, las infraestructuras de producción y los asentamientos y mercados rurales y urbanos en un contexto regional. Tal integración es propiciada por la red de asentamientos, la red vial y los sistemas de transporte.

Mera tenencia: la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada,

secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece (Código Civil colombiano, Artículo 775).

Ocupación: “Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional” (Código Civil colombiano, Artículo 685).

Poseión: tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él” (Código Civil colombiano, Artículo 762).

Propiedad o dominio: derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno (Código Civil colombiano, Artículo 669).

Prospección de la estructura territorial agropecuaria: consiste en una exploración de posibilidades futuras basada en indicios presentes. Se expresa en diversos escenarios futuros de dicha estructura: tendencial, deseado y deseable o apuesta.

Seguridad territorial: se refiere a la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio en particular. Este concepto incluye las nociones de seguridad alimentaria, seguridad jurídica o institucional, seguridad económica, seguridad ecológica y seguridad social (Ley 1523 de 2012).

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

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

Territorialización del desarrollo agropecuario: implica ver dicho desarrollo en el contexto de las estructuras socio-productivas, sociopolíticas, socioculturales e institucionales que determinan su existencia, dirección y evolución (Massiris, 2012).

Tierra: extensión delineable de la superficie terrestre que contiene los elementos biofísicos, ambientales y socio económicos que influyen en el uso. Incluye el suelo, la forma del terreno, el clima, la hidrología, la vegetación, la fauna y las actividades humanas (UPRA, 2015).

Uso eficiente del suelo: se entiende como la armonización espacial y/o temporal de diferentes usos del suelo en un área determinada, en función de garantizar el bienestar humano y ambiental de manera integral minimizando los impactos con el fin de mantener en el largo plazo la sostenibilidad ambiental, económica y social del territorio, mediante un proceso de ordenación general (UPRA, 2015).

Zona costera: El Decreto-Ley 2324 de 1984, en su artículo 167 define la costa nacional como una zona de dos (2) kilómetros de ancho paralela a la línea de más alta marea, con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales particulares. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente (2000), la zona costera contiene ecosistemas muy ricos, diversos y productivos dotados de gran capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario, la explotación minera y donde se dan asentamientos urbanos e industriales. Es un bien natural único, frágil y limitado del país que exige un manejo adecuado para asegurar su conservación, su desarrollo sostenible y la protección de los valores culturales de las comunidades tradicionalmente allí asentadas.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO

En este acápite se formulan los lineamientos conceptuales, alcances e instrumentos básicos para el ordenamiento territorial agropecuario. Incluye el concepto de ordenamiento territorial agropecuario, la misión, visión, objetivos, principios, criterios e instrumentos.

2.1. CONCEPTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO

La concepción del ordenamiento territorial agropecuario debe ser coherente con el concepto de ordenamiento territorial adoptado en la Constitución y las leyes colombianas. En este sentido, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 define el ordenamiento territorial de los municipios como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

El concepto anterior contiene varias ideas clave para la comprensión adecuada del ordenamiento territorial (OT) en general y del ordenamiento territorial agropecuario en particular. Una primera idea es la concepción del **territorio como un sistema**, lo cual es evidente cuando se plantea que las acciones de planificación física del ordenamiento territorial deben concordar con las estrategias de desarrollo socioeconómico y ser armónicas con el ambiente y las tradiciones históricas y culturales, es decir, deben considerarse las relaciones entre los componentes económicos, sociales, culturales y ambientales del territorio.

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

El ordenamiento territorial agropecuario actúa en lo territorial rural desde una perspectiva agropecuaria haciendo énfasis en la orientación física espacial y en la regulación de la ocupación, uso y transformación de las tierras aptas para usos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y acuícolas tanto continentales como marítimo-costeros.

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

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

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

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

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

2.2. MISIÓN Y VISIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO

Los municipios deberán considerar en la formulación de los componentes del ordenamiento territorial agropecuario una misión y visión, entendida la primera en términos de la razón de ser, motivación o finalidad de este instrumento de planificación y la segunda, en términos de la imagen objetivo de la ocupación y uso del territorio rural agropecuario que el municipio se plantea alcanzar en el largo plazo. Su función es la de guiar y motivar a los actores territoriales en el proceso de transformación de la realidad actual del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario hacia la realidad deseada.

En la elaboración de la misión y visión del ordenamiento territorial agropecuario los municipios deben tener en cuenta los lineamientos y criterios que se plantean a continuación.

2.2.1. Misión

La misión del ordenamiento territorial agropecuario es la de orientar la espacialidad y la territorialización del desarrollo agropecuario de modo que las inversiones públicas y privadas destinadas a dicho desarrollo contribuyan a la cohesión social y territorial del municipio, mediante la focalización y priorización de las inversiones pública y el mejoramiento de las capacidades institucionales en las áreas agropecuarias más vulnerables por sus condiciones de pobreza, violencia, informalidad de la tenencia y/o distribución inequitativa de la tierra, no cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, uso ineficiente del suelo, precariedad de la gestión pública, carencia o debilidad de bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva y/o por fenómenos de fragmentación territorial, entre otros.

Asimismo, es misión del ordenamiento territorial agropecuario dar orientaciones y regular los usos agropecuarios de modo que se protejan y consoliden los usos eficientes y se transformen o reconviertan los ineficientes. El cumplimiento de esta misión deberá expresarse en una estructura territorial agropecuaria a alcanzar en el largo plazo, en los términos de la visión que se define a continuación.

2.2.2. Visión

El ordenamiento territorial agropecuario promueve el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la población campesina y trabajadores agrarios que no poseen tierra o que la tienen de modo insuficiente para desarrollar procesos productivos eficientes y sostenibles. Del mismo modo, busca potenciar la productividad agropecuaria y la competitividad privada o empresarial, sistémica y territorial con equidad e inclusión social, garantizar la seguridad alimentaria y contribuir a la solución de la problemática asociada a la pobreza y marginación social del campo y a cerrar las brechas existentes entre el desarrollo urbano y el rural en un contexto regional.

2.3. OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL AGROPECUARIO

En el proceso de ordenamiento territorial agropecuario, los municipios deben formular unos objetivos mediante los cuales se acotan los alcances y direccionan las acciones de dicho ordenamiento. Para ello debe considerarse que, en términos generales, el ordenamiento territorial agropecuario establece un modelo territorial agropecuario de largo plazo, armonizado y/o concordante con el modelo de ocupación territorial general municipal o distrital) y una estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario de mediano y corto plazo mediante los cuales se orientará la planificación y gestión del desarrollo agropecuario municipal, a partir de acciones referidas a las siguientes materias:

- a) Los objetivos y estrategias territoriales de largo plazo que orientarán el desarrollo territorial agropecuario.
- b) La estructura territorial agropecuaria que se pretende lograr en el largo plazo.
- c) La estructura espacial y funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva a la que se aspira.
- d) La Integración espacial-funcional del territorio rural.

- e) La definición de una estrategia de mediano y corto plazo para la planificación y gestión del desarrollo de los elementos enunciados en los literales b, c y d.
- f) La definición del suelo rural agropecuario y la determinación y delimitación de áreas agropecuarias correspondientes a la categoría de protección y de desarrollo restringido que establece el Decreto 1077 de 2015 y la reglamentación de su uso con el fin de garantizar la protección, consolidación o reconversión de las actividades agropecuarias presentes.
- g) La definición de la frontera agrícola y la solución de conflictos entre los usos agropecuarios y otros usos no agropecuarios en el suelo rural agropecuario.
- h) El logro de una gestión armónica entre los diferentes actores del territorio rural con el fin de contribuir a la sostenibilidad y competitividad de la producción agropecuaria y al mejoramiento de las condiciones de vida del campo.

2.4. CRITERIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO

El proceso de ordenamiento territorial agropecuario municipal deberá realizarse de acuerdo con los principios establecidos por el Artículo 2 de la Ley 388 de 1997 y el Artículo 3° de la Ley 1454 de 2011, considerando los criterios que se definen a continuación.

- a) La equidad, inclusión social y sostenibilidad ambiental, social y económica de los sistemas productivos agropecuarios como fundamento del desarrollo rural agropecuario.
- b) El enfoque territorial en la planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario, lo cual demanda acciones diferenciadas a partir del reconocimiento de las particularidades ambientales, sociales, culturales y económicas del territorio rural submetropolitano, subdistrital, o submunicipal, expresadas en una tipología de áreas agropecuarias¹ con problemáticas y oportunidades diversas.

¹ Sobre **tipología de áreas agropecuarias** se puede consultar la propuesta de tipologías de territorios que elaboró la UPRA dentro de la construcción del Plan nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

- c) La integralidad en la planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario, la cual, en concordancia con el criterio anterior, sugiere la formulación de políticas, estrategias y programas de desarrollo rural agropecuario que consideren integralmente en las distintas áreas agropecuarias, elementos tales como la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el acceso efectivo a la misma; la eficiencia de los sistemas productivos agropecuarios; el acceso a bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva y la conectividad de las zonas agropecuarias con los asentamientos rurales y urbanos y mercados.
- d) La armonía y complementariedad entre el desarrollo socioeconómico y el ordenamiento territorial y agropecuario en un marco de equidad social y sostenibilidad fiscal.
- e) La visión regional en la formulación de las políticas y acciones del ordenamiento territorial agropecuario lo que implica la coordinación entre municipios vecinos para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas territoriales estratégicas en condiciones de equidad e inclusión social.
- f) El uso eficiente del suelo, lo que implica la compatibilidad de los usos con la aptitud de la tierra y la aplicación de prácticas agropecuarias sostenibles y resilientes que aumenten la productividad y competitividad, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas y la biodiversidad, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio o variabilidad climática, así como a fenómenos meteorológicos extremos, tales como sequías e inundaciones, entre otros, en el marco de una gestión de riesgos agropecuarios².
- g) La competitividad sistémica del territorio rural expresada en inversiones en bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva que contribuyan integralmente al mejoramiento de la habitabilidad del territorio rural y el bienestar y buen vivir de la población campesina, a la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, a la competitividad privada o empresarial, a la diversificación de las actividades económicas y al cierre de las

² La UPRA viene adelantando estudios en esta materia sobre los cuales tiene ya identificados riesgos agroclimáticos, financieros, sanitarios y de mercados.

brechas entre el desarrollo urbano y rural en el contexto del desarrollo armónico de las regiones (cohesión territorial).

- h) La especial protección, priorización y desarrollo de los territorios agroalimentarios y de producción agropecuaria campesina, familiar y comunitaria que contribuya a poner fin al hambre, así como a lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición.
- i) La reconversión de sistemas productivos agropecuarios ineficientes propendiendo por la productividad y competitividad empresarial, sistémica y territorial en el marco del uso sostenible del agua y del suelo y la reducción de la producción de gases de efecto invernadero.
- j) La promoción de una gobernanza de tierras democrática, responsable y transparente que de legitimidad a las decisiones y acciones del ordenamiento territorial agropecuario y potencie el desarrollo rural y la cohesión social, a partir de: a) la participación activa e informada de los actores locales, con capacidad de transformación e incidencia en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones de desarrollo y ordenamiento territorial rural; b) la promoción de formas asociativas solidarias de producción que propicien la formación de redes territoriales y productivas y c) la generación o activación de capacidades endógenas para transformar las condiciones del desarrollo y ordenamiento rural adversas.
- k) El soporte técnico y la precisión en la formulación de políticas, estrategias, metas y objetivos de acuerdo al modelo territorial agropecuario de largo plazo y la estrategia de ocupación y uso de mediano y corto plazo.
- l) La visión prospectiva estratégica del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario.

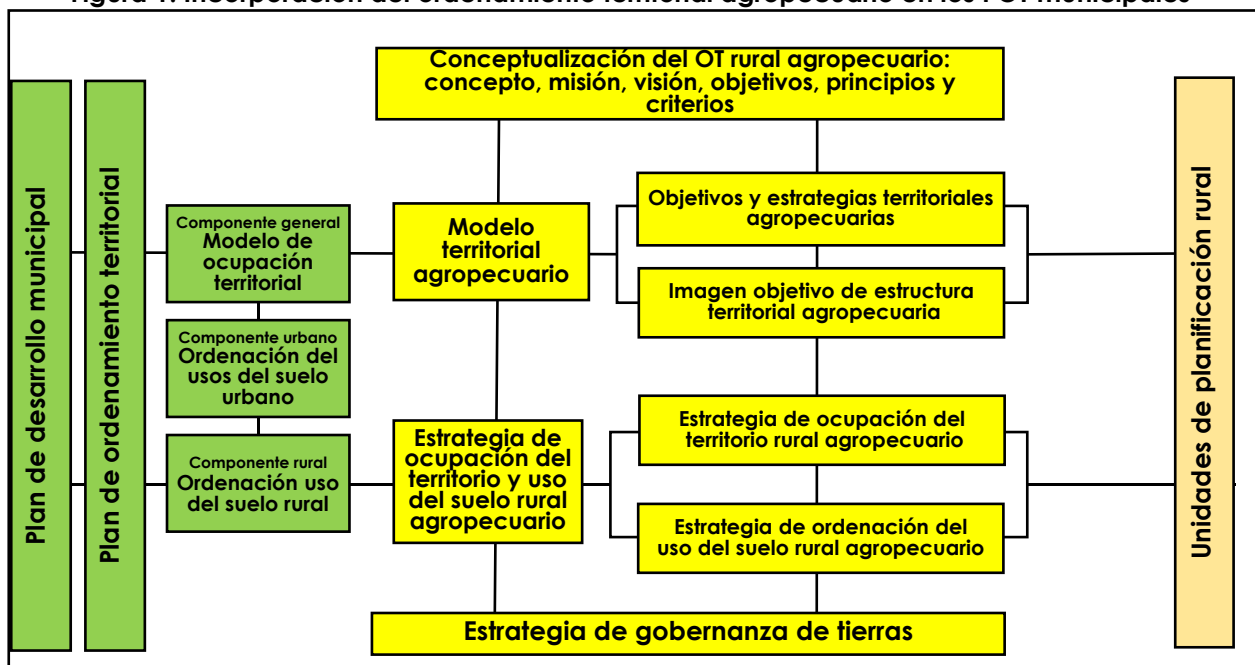
3. COMPONENTES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO

El ordenamiento territorial agropecuario es un componente del ordenamiento rural municipal que involucra un conjunto de conceptos, políticas, objetivos, estrategias y acciones planificadas, concertadas y coordinadas, encaminadas a propiciar la ocupación y uso ordenado del componente agropecuario del territorio rural, visto en su relación con las demás actividades que se desarrollan en dicho territorio.

En el estudio del territorio rural, los municipios no deben perder de vista la pluriactividad y plurifuncionalidad de este territorio y las relaciones que existen entre las diversas actividades que concurren en el mismo. Sin embargo, los estudios de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) muestran como en los municipios con tipo de ruralidad dispersa, rural e intermedia (que son la mayoría en Colombia) la actividad agropecuaria sigue siendo la dominante.

En la Figura 1 se muestran los componentes clave del ordenamiento territorial agropecuario: el Modelo territorial agropecuario de largo plazo, la Estrategia de ocupación y uso de las tierras agropecuarias de mediano y corto plazo, la Unidad de planificación rural (UPR) y la Estrategia de gobernanza de tierras.

Figura 1. Incorporación del ordenamiento territorial agropecuario en los POT municipales



Los objetivos y estrategias territoriales establecidas por el modelo territorial agropecuario de largo plazo y las acciones señaladas por la Estrategia de ocupación y uso de las tierras agropecuarias para el mediano y corto plazo constituyen el referente espacial para la territorialización de las inversiones del plan de desarrollo municipal en materia agropecuaria. De este modo, debe existir una articulación y complementación entre el plan de desarrollo municipal y el plan de ordenamiento territorial

La Unidad de Planificación Rural (UPR) establecida por el Decreto 1077 de 2015 constituye el principal instrumento de planificación³ y gestión integral y coordinada de la ocupación y el uso del territorio rural. Los municipios adoptarán dichas unidades, en los términos establecidos por el decreto mencionado y considerando los lineamientos de la UPRA en esta materia, para ejecutar programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial a partir de los cuales se integren los objetivos y estrategias de desarrollo agropecuario establecidos en el plan de desarrollo municipal, considerando las orientaciones espaciales y territoriales del plan de ordenamiento territorial.

La gobernanza de tierras, por su parte, es un componente clave del proceso de ordenamiento territorial agropecuario de la que depende, en gran medida, la legitimidad de dicho proceso. Expresa la capacidad de la administración municipal para resolver los asuntos clave del ordenamiento y contribuir al desarrollo territorial mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales: el Estado (gobernanza multinivel vertical), la sociedad civil, las instituciones públicas que actúan en el municipio (gobernanza intersectorial, horizontal) y el sector privado.

Los municipios definirán una estrategia de gobernanza de tierras a partir de los escenarios de participación del sector agropecuario existentes (CMDR⁴, CONSEA⁵, entre otros) y los propios del proceso de ordenamiento territorial municipal. La estrategia promoverá la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que las decisiones y acciones del ordenamiento territorial agropecuario sean legítimas, efectivas, eficientes y duraderas. Asimismo, se promoverán mecanismos de gestión coordinada y armónica

³ Clave resaltar que es de planificación intermedia o de detalle, diferente al alcance general del POT

⁴ Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

⁵ Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural.

y de alianzas entre los distintos actores públicos, privados y comunitarios en condiciones de equidad e inclusión social.

A Los municipios deberán incorporar los elementos del Modelo territorial agropecuario de largo plazo y de la Estrategia de ocupación y uso de las tierras agropecuarias de mediano y corto plazo en los componentes general y rural del POT, respectivamente, tomando en cuenta los elementos conceptuales definidos en el Capítulo 2 y los lineamientos que se desarrollan a continuación.

4. MODELO TERRITORIAL AGROPECUARIO DE LARGO PLAZO

El modelo territorial agropecuario es un componente del modelo de ocupación territorial (MOT) y como tal no debe entenderse separado de este último. En la formulación del MOT, los municipios incorporarán objetivos y estrategias territoriales agropecuarias, así como elementos de imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria que se esperan lograr en el largo plazo (ver Figura 1).

El MOT constituye, sin duda, el componente más importante del desarrollo municipal. De la manera como se determine y adopte dicho modelo dependerá, en gran medida, la legitimidad del ordenamiento que se adopte. Lo ideal es que el MOT constituya un proyecto colectivo, construido socialmente, que refleje los intereses de los distintos sectores sociales de modo equitativo e incluyente y, en consecuencia, potencie las actuaciones de cada actor individual; lo que, a su vez, hace más viable la implementación exitosa del ordenamiento y las sinergias y alianzas entre los actores.

La incorporación de los elementos del modelo territorial agropecuario en el MOT de los municipios se hará teniendo en cuenta los lineamientos que se enuncian a continuación.

4.1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS TERRITORIALES AGROPECUARIAS

Los objetivos y estrategias territoriales agropecuarias establecen los alcances del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario en el largo plazo y los medios para impulsar las transformaciones que los actores territoriales del municipio han considerado válidas y legítimas de acuerdo con las problemáticas del desarrollo rural y con las capacidades endógenas locales, en el marco de los objetivos y políticas

metropolitanas, departamentales, regionales y nacionales de desarrollo y ordenamiento territorial rural y de los lineamientos de la política nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural dados por la UPRA.

En concordancia con la conceptualización del ordenamiento territorial agropecuario presentado en el capítulo 1, los municipios, deben formular, de manera socialmente concertada y apoyados en la información disponible, los objetivos y estrategias territoriales agropecuarias de largo plazo, con especial énfasis en la identificación, localización y definición de áreas prioritarias y acciones estratégicas que permitan organizar y adecuar el territorio rural para el aprovechamiento de las ventajas comparativas, la mayor competitividad empresarial, sistémica y territorial y la solución de conflictos territoriales, referidos, al menos, a las siguientes materias, no excluyentes entre sí:

- a) El mejoramiento de la estructura socio-productiva de la propiedad rural que permita brindar y mantener la seguridad jurídica, promover el acceso, la restitución y la regularización de la tenencia de la tierra y contribuir a la administración de las tierras de la Nación; con especial énfasis en territorios agroalimentarios y de producción agropecuaria campesina, familiar y comunitaria, así como en áreas agropecuarias con alta informalidad en la propiedad y/o con presencia de fenómenos de desplazamiento forzado o despojo, acumulación irregular, concentración improductiva de baldíos, extranjerización, sistemas productivos ineficientes o en riesgo por amenazas sociopolíticas.
- b) El impulso a la mediana y gran producción agropecuaria orientada a la sustitución de importaciones y a la seguridad alimentaria.
- c) El fortalecimiento del mercado de tierras para que contribuya al uso eficiente del suelo y al cumplimiento de la función social de la propiedad rural, mediante su monitoreo y la gestión del conocimiento, tal que faciliten y orienten su regularización.
- d) La determinación del suelo rural agropecuario, la zonificación y tipificación de las áreas agropecuarias y la determinación de la frontera agrícola.

- e) La consolidación de áreas agropecuarias que, por limitaciones en las condiciones naturales de su suelo, en el acceso a bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva y/o por problemas de conectividad territorial no están siendo aprovechadas suficientemente.
- f) La protección de áreas agropecuarias con sistemas productivos eficientes y/o vulnerables frente a amenazas naturales, sociales y/o económicas (variabilidad climática, inundaciones, presión urbanística, minería, etc.), que limitan o se oponen al desarrollo agropecuario.
- g) La identificación de áreas agropecuarias con sistemas productivos ineficientes que reproducen la pobreza y/o producen externalidades ambientales negativas (gases efecto invernadero, destrucción de ecosistemas estratégicos, entre otros), los cuales demandan procesos de reconversión productiva o tecnológica o cambio de uso, en la medida en que se cuente con dichos estudios.
- h) La espacialidad y funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva de soporte para las actividades agropecuarias, así como de la integración del territorio rural; aspectos que en su conjunto son clave para la competitividad empresarial sistémica y territorial.
- i) La estructura urbano-rural e integración espacial-funcional del territorio rural en el marco municipal, metropolitano (cuando sea del caso), departamental, nacional e internacional de acuerdo con la categoría de ruralidad de cada municipio y las necesidades de conectividad, accesibilidad y movilidad requerida.

Los objetivos de desarrollo agropecuario deben formularse con enfoque territorial, es decir relacionando los propósitos o finalidades de dicho desarrollo con las condiciones, posibilidades, expectativas, intereses y limitaciones de los territorios y territorialidades presentes en el espacio rural municipal. Cada objetivo debe tener un referente territorial específico que permita determinar áreas agropecuarias prioritarias o estratégicas de planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario.

Las estrategias territoriales agropecuarias, por su parte, definen el camino a seguir y los medios requeridos para transitar dicho camino con la mayor eficiencia en el uso de los recursos y capacidades disponibles y la mayor eficacia en los resultados respecto a los objetivos planteados. Tales estrategias deben señalar también los escenarios de mediación social y los mecanismos de gobernanza que propicien una gestión sectorial, intersectorial y territorial armónica entre los distintos actores.

4.2. IMAGEN OBJETIVO DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL AGROPECUARIA

La imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria señala el desarrollo agropecuario al que le apuesta el municipio en el largo plazo. Los municipios deberán formular dicha imagen considerando los lineamientos conceptuales del ordenamiento territorial agropecuario expuestos en el capítulo 1 y los lineamientos de política nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad formulados por la UPRA y la incorporará en el modelo de ocupación del territorio del componente general del POT.

Para la formulación de la imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria, los municipios deberán realizar un diagnóstico territorial estratégico del desarrollo agropecuario y una prospección de la estructura territorial agropecuaria tendencial, deseada y deseable, a partir de cuyos resultados se concertará socialmente el escenario apuesta o de largo plazo, el cual debe ser coherente con los objetivos de desarrollo agropecuario que se hayan adoptado en el plan de desarrollo municipal.

En el diagnóstico del desarrollo agropecuario y en la prospección de la estructura territorial agropecuaria municipal deben considerarse integralmente los componentes de dicha estructura mencionados antes: la estructura socio-productiva de la propiedad rural, la estructura sociopolítica y administrativa y la estructura sociocultural.

Tales componentes confluyen en la tierra como el principal factor productivo y de vida social del territorio rural en los municipios. Es en la tierra donde se desarrollan las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas y en la que se desenvuelve la vida de la sociedad rural. La tierra es, en este sentido, al mismo tiempo factor de producción y soporte de la vida. Tal situación hace que, en el ordenamiento territorial agropecuario, el uso del suelo no deba planificarse y gestionarse separado de las condiciones de apropiación social y funcionalización que transforman dicho

suelo en tierra, como tampoco de otros elementos territoriales como los bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva y de los medios de conexión e intercambio entre zonas agropecuarias, asentamientos y mercados.

4.2.1. Estructura socio-productiva de la propiedad rural

La estructura socio-productiva de la propiedad rural alude a las condiciones sociales de la propiedad y al uso eficiente del suelo, vistos integralmente, con enfoque territorial. La información, planificación y gestión del desarrollo relativa a dicha estructura compete al ámbito nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas. Los municipios, en su plan de desarrollo, deben retroalimentarse con la información producida por las entidades nacionales competentes y coordinar la planificación y gestión de la estructura socio-productiva con dichas entidades.

El plan de ordenamiento territorial de los municipios, por su parte, señalará áreas estratégicas o prioritarias de planificación y gestión mediante las cuales se territorializarán las políticas y planes nacionales sectoriales relativos a los componentes de la estructura socio-productiva de la propiedad rural.

Al incorporar las políticas y planes nacionales de desarrollo rural agropecuario en los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial, los municipios deberán considerar los lineamientos que se definen a continuación.

A. Condiciones sociales de la propiedad rural

Las condiciones sociales de la propiedad rural manifiestan un conjunto de cualidades clave para el uso eficiente del suelo, tales como la condición jurídica de la propiedad, el acceso y distribución de la tierra, la función social y ecológica de la propiedad y el mercado de tierras, entre otros.

La base de las condiciones sociales de la propiedad rural la constituyen las formas de apropiación social de las tierras, las cuales expresan la relación jurídica, cultural o históricamente determinada que existe entre la población y la tierra que ocupa de manera individual o colectiva. Dicha condición se concreta en distintas formas de propiedad (privada, estatal, colectiva) a las que corresponden distintas formas de tenencia. En el caso de la propiedad privada estas formas de tenencia pueden ser mediante dominio o propiedad, posesión, o mera tenencia. En el caso de la propiedad estatal las formas de tenencia se expresan en los bienes fiscales y los bienes

baldíos. En la propiedad colectiva se trata de una tenencia comunal en la que todos los miembros de una comunidad tienen los mismos derechos de uso o usufructo de los bienes de acuerdo a unas reglas establecidas.

En Colombia, la propiedad sobre la tierra se formaliza a través de un título debidamente registrado ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), mediante el cual se transfiere el derecho pleno de dominio con eficacia legal.

Existen situaciones jurídicas y técnicas imperfectas en la propiedad de las tierras rurales, tales como las siguientes:

- a) Títulos sin registrar.
- b) Falsas tradiciones con antecedente de dominio o sin él, inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble.
- c) Sucesiones ilíquidas.
- d) Mejoras por edificaciones en predio ajeno sin registro.
- e) Posesiones sobre predios de propiedad privada.
- f) No coincidencia de linderos y área de títulos entre bases catastrales y registrales.
- g) La descripción de linderos que aparece en el título no es identificable en terreno, dificultando la identificación de las colindancias.
- h) Falta de claridad en la naturaleza jurídica e identificación física de los predios.
- i) Ocupación indebida de baldíos.
- j) Desaparición de antecedentes registrales sobre los predios.
- k) Incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Una condición social muy común de la propiedad rural y de las formas de tenencia de las tierras agropecuarias de los municipios colombianos es la informalidad de dicha propiedad o tenencia, la cual ha sido resultado del proceso histórico-político-cultural de construcción del territorio colombiano. Este fenómeno se presenta en diversos grados en dicho territorio, tanto en zonas de producción agropecuaria como en zonas de sustracción de Ley 2 de 1959 y otras áreas protegidas como las reservas forestales, las zonas amortiguadoras de los parques nacionales, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos y páramos; lo cual demanda acciones de saneamiento de acuerdo a la normatividad pertinente. La informalidad de la propiedad o de la tenencia de la tierra es un aspecto que afecta significativamente el uso eficiente del suelo, fenómeno sobre el cual el plan de ordenamiento territorial está llamado a orientar espacialmente la gestión de los organismos sectoriales responsables del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural.

Otra condición social común de la propiedad tiene que ver con el acceso a la tierra, entendido como la capacidad que ostenta un sujeto de derecho, individual o colectivamente para utilizar la tierra de acuerdo con las posibilidades que le brinda la forma de tenencia de la misma, lo cual determina también, en gran medida, las posibilidades de transferencia o transacciones de tierras en el mercado inmobiliario (mercado de tierras) o de acuerdos de intercambio de bienes sobre las tierras apropiadas.

Otra condición se refiere a la distribución social de la tierra, la cual ha sido tradicionalmente asimétrica tanto en lo referente a la propiedad como a la cantidad de tierra apropiada. Tales asimetrías han estado ligadas, históricamente, a varios fenómenos que es necesario considerar en la evaluación de la condición social de la propiedad rural de los municipios, tales como el fraccionamiento de la propiedad, la acumulación irregular de baldíos, el acaparamiento o concentración improductiva de la tierra, la extranjerización y el desplazamiento forzado o despojo de tierras entre otros.

El fraccionamiento de la propiedad ha llevado a la existencia de tamaños de propiedad que, en conjunto con sistemas productivos tecnológicamente ineficientes, impiden una producción agropecuaria sostenible y competitiva. De modo que para cada sistema productivo existirá un tamaño mínimo requerido, de acuerdo con el grado de tecnificación del sistema. El fraccionamiento antieconómico está generalmente asociado a zonas agropecuarias de microfundios o minifundios, reproductoras de pobreza.

La acumulación irregular de tierras de la Nación, con tamaños superiores a 1 Unidad agrícola familiar (UAF) definida por la Resolución 041 de 1996 del Incoder, el acaparamiento y la concentración improductiva de tierras son fenómenos presentes en muchos municipios del país, impulsados por grandes capitales tanto nacionales como extranjeros (extranjerización) que adquieren tierras con fines especulativos o productivos, en predios que inicialmente fueron adjudicados como baldíos. Este fenómeno ha sido documentando, para el caso de la altillanura, por la Contraloría General de la República en su informe de actuación especial (ACES) del año 2012 (CGR, 2014).

El desplazamiento forzado o despojo de tierras, por su parte, ha sido una de las consecuencias de la violencia que ha sacudido al país en los últimos 50 años, la cual ha tenido un impacto fuerte en la estructura territorial agropecuaria y en general en

la vida del campo colombiano. Frente a esto el Estado ha asumido procesos de restitución y de gestión del desarrollo productivo de las tierras restituidas que demandan orientaciones de los planes de ordenamiento territorial municipal.

La evaluación de las condiciones sociales de la propiedad de la tierra debe contribuir a la definición de estrategias e instrumentos para la regularización, acceso y distribución de la propiedad rural con enfoque territorial, que conduzcan a mejorar las estructuras de distribución y tenencia, la seguridad jurídica, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y, en consecuencia, a mejorar las condiciones para la productividad y competitividad empresarial y sistémica y para el bienestar y buen vivir de las comunidades rurales.

B. Uso eficiente del suelo⁶

El uso eficiente del suelo, es el resultado de un proceso planificado de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el cual tiene como objetivo mejorar la productividad y competitividad del territorio rural en equilibrio con la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción. Para tal propósito, son importantes los conocimientos sobre la aptitud de la tierra, las demandas de los mercados, el contexto socioecosistémico y socioeconómico de los territorios, la distribución social de la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia de la misma.

Los municipios incorporarán en el componente rural de su plan de ordenamiento territorial elementos del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural relacionados con:

- a) Las directrices de la política nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural dadas por la UPRA.
- b) Las prioridades nacionales de ordenamiento productivo de los diferentes sectores agropecuarios (agrícola, forestal, pecuario, acuícola y pesquero).
- c) Las prioridades departamentales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

⁶ Incorpora elementos aportados por de Daniel Aguilar, Luis Fernando Sandoval y Natalia Flórez, funcionarios de la UPRA.

- d) El ordenamiento productivo en función de las apuestas productivas priorizadas de acuerdo a las demandas del mercado, las zonas aptas para su producción, las necesidades de bienes y servicios públicos rurales incluido los requerimientos de adecuación de tierras y reconversión productiva.
- e) La heterogeneidad del territorio: a partir de la determinación de la frontera agrícola atendiendo las restricciones y condicionantes legales para la producción, las zonas aptas para el desarrollo agropecuario, la identificación de conflictos de uso y tenencia de la tierra.
- f) Las acciones estratégicas para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y los mecanismos de financiación.
- g) Los mecanismos de gestión integral del riesgo agropecuario formulados en el ámbito nacional (riesgos agroclimáticos, financieros, sanitarios y de mercados).

4.2.2. Estructura sociopolítica y administrativa

La estructura sociopolítica y administrativa del territorio rural expresa las condiciones del tejido social y de las formas de gobierno y administración de los territorios (gobernanza de tierras), a partir de cuyo conocimiento, los municipios, en el marco de la formulación o ajuste de sus POT, deben definir objetivos y estrategias de largo plazo referidas a:

- Formas democráticas, equitativas y armónicas de distribución y ejercicio del poder entre los actores sociales (instituciones públicas, gremios económicos, organizaciones comunitarias, ONG, entre otras).
- Garantizar una planificación y gestión territorial rural agropecuaria legítima, justa, democrática y transparente que garantice el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- Creación y/o activación de capacidades de autodesarrollo (desarrollo endógeno) a partir del fortalecimiento de la organización socio institucional y la formación de redes socioeconómicas locales de cooperación y economía solidaria.

4.2.3. Estructura sociocultural

La estructura sociocultural del territorio rural expresa los valores culturales, identidades y territorialidades asociados a grupos sociales (pueblos de campesinos minifundistas, pueblos mineros, comunidades indígenas, afrocolombianas, etc.) con costumbres, tradiciones, hábitos e historia común que se manifiesta en su filosofía de la vida, sentido de pertenencia al territorio (arraigo territorial) y formas de producción.

En la formulación de la imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria, el municipio debe considerar la pertinencia cultural de los programas y proyectos de desarrollo agropecuario a implementar, así como el reconocimiento, respeto y fortalecimiento de las expresiones culturales de las comunidades antes mencionadas, así como el aprovechamiento del conocimiento popular o empírico de las mismas y de sus valores y prácticas agropecuarias como complemento al conocimiento científico y tecnológico.

5. ESTRATEGIA DE OCUPACIÓN Y USO DE LAS TIERRAS RURALES AGROPECUARIAS

La ocupación del territorio rural alude a las formas de apropiación social de la tierra, a partir de las cuales se crea una determinada estructura territorial que se refleja en la estructura socio-productiva, el sistema de asentamientos, la estructura urbana-rural, la estructura espacial de bienes y servicios públicos e infraestructuras para la producción y la integración espacial-funcional del territorio.

La estrategia de ocupación y uso de las tierras agropecuarias debe entenderse como un conjunto de acciones e instrumentos socialmente concertados e intersectorialmente e interterritorialmente gestionados mediante los cuales se irán produciendo, en el mediano y corto plazo, las transformaciones territoriales necesarias para lograr los objetivos y estrategias territoriales de desarrollo agropecuario de largo plazo y la imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria a la que el municipio le apuesta en concordancia con las regulaciones de uso del suelo rural establecidas por el plan de ordenamiento territorial.

Dicha estrategia orienta, desde un enfoque territorial, a las políticas y planes sectoriales nacionales de desarrollo agropecuario en cuanto a la priorización, focalización y territorialización de la inversión pública orientada a mejorar las condiciones de la ocupación del territorio rural, de modo que garantice equidad social, eficiencia funcional y equilibrio territorial.

Se trata con lo anterior de garantizar una planificación y gestión intersectorial e interterritorial armónica bajo los principios de autonomía, descentralización, solidaridad y equidad territorial establecidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial.

De acuerdo con lo anterior, en el proceso de formulación o revisión del plan de ordenamiento territorial, los municipios deben incorporar en el componente rural del POT una estrategia de ocupación del territorio rural agropecuario de modo articulado con los demás elementos del ordenamiento rural; estableciendo orientaciones a la ocupación del territorio en lo correspondiente a:

- a) La estructura territorial agropecuaria
- b) La estructura espacial de bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva
- c) La integración espacial-funcional del territorio rural.

Asimismo, el municipio en concordancia con sus competencias y con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas (cuando fuere del caso) de desarrollo rural y agropecuario, reglamentará el uso del suelo rural agropecuario.

Tanto para la orientación de la ocupación como para la reglamentación del uso del suelo los municipios deben considerar los lineamientos y criterios que se definen a continuación.

6. ESTRUCTURA TERRITORIAL AGROPECUARIA

Las acciones de mediano y corto plazo en materia de estructura territorial agropecuaria deben considerar los lineamientos conceptuales y criterios definidos en el numeral 3.2.1 de este documento respecto a la estructura socio-productiva de la

propiedad rural, así como los lineamientos que señale la UPRA en el Plan nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y las estrategias que sobre esta misma materia señale el departamento y el área metropolitana (cuando fuere del caso) al que cada municipio corresponda, las cuales deben buscar contribuir al adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria, el uso eficiente del suelo, la seguridad jurídica de la propiedad y otras formas de acceso a la tierra; así como a la competitividad y a la sostenibilidad social, ambiental y económica de las actividades productivas agropecuarias, de manera articulada con los instrumentos del ordenamiento territorial y desarrollo rural existentes en el municipio.

Para una orientación efectiva en las materias anteriores, el municipio, de acuerdo con sus capacidades administrativas e información disponible, reforzará el diagnóstico territorial introduciendo valoraciones que permitan identificar y localizar territorios con potencialidades o limitaciones respecto a las siguientes materias:

- a) Condiciones sociales de la propiedad rural
- b) Uso eficiente del suelo
- c) Estructura sociopolítica y administrativa
- d) Estructura sociocultural

En el caso de las condiciones sociales de la propiedad rural y el uso eficiente del suelo el municipio se apoyará en la información producida por la UPRA y demás entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, complementada con estudios a escala municipal que permitan localizar y caracterizar áreas agropecuarias críticas por la confluencia de problemas significativos o nudos críticos relativos a los componentes de dicha estructura. Los estudios deben, en lo posible, indicar las evidencias de las problemáticas, sus consecuencias y fuerzas motrices, entre otros, y señalar las actuaciones integrales y gestión intersectorial que permitan superar las ineficiencias o conflictos existentes y aprovechar las oportunidades.

6.1. ESTRUCTURA ESPACIAL DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS RURALES E INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

La estructura espacial de los bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva alude a la localización y funcionalidad de los equipamientos,

infraestructuras y servicios de que dispone el territorio rural, en relación con la distribución espacial de las áreas productivas a las que sirven de soporte. Se trata de un componente territorial clave para el uso eficiente del suelo y el desarrollo rural y agropecuario en la medida en que las comunidades rurales y actividades agropecuarias puedan disponer y acceder a dichos equipamientos y servicios en condiciones de equidad.

Los bienes y servicios públicos rurales son provistos por el Estado, el sector privado o mediante alianzas público-privadas. El carácter público lo define el hecho de ofrecerse a los habitantes y que su uso por las comunidades y actividades productivas no substraen del uso a otros. Incluyen vivienda rural, educación, salud, agua potable, saneamiento básico, electrificación, vías, adecuación de tierras, infraestructura productiva, crédito, asistencia técnica, conocimientos, tecnologías y seguridad territorial, entre otros.

La existencia, distribución espacial, funcionalidad y calidad de dichos bienes y servicios es clave para la competitividad empresarial, sistémica y territorial y para una mayor equidad en las condiciones de vida de las comunidades campesinas y trabajadores agrarios y, de modo concomitante, para una mayor cohesión social del territorio rural, contribuyendo con ello a reducir las brechas entre el desarrollo socioeconómico urbano y el rural.

En el proceso de diagnóstico territorial, los municipios, de acuerdo con sus capacidades técnicas y financieras, deberán evaluar la eficiencia espacial-funcional de dichos bienes y servicios con el propósito de determinar áreas de producción con acceso suficiente, aceptable o insuficiente, a partir de cuyos resultados se podrán formular acciones estratégicas diferenciales, las cuales deberán concertarse socialmente siguiendo los procedimientos de participación establecidos para el POT.

Del mismo modo, se deberán definir acciones para aprovechar las fortalezas y contrarrestar las debilidades tendientes a garantizar la adecuada dotación de infraestructuras y equipamientos sociales, así como la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas de producción a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud, educación e infraestructuras productivas.

Entre las acciones mencionadas pueden plantearse proyectos estratégicos intersectoriales e interinstitucionales focalizados y priorizados de acuerdo con el

modelo de ocupación territorial. Estos proyectos se deberán incorporar en el plan de desarrollo municipal y desarrollarse mediante las Unidades de Planificación Rural (UPR).

6.2. INTEGRACIÓN ESPACIAL-FUNCIONAL DEL TERRITORIO RURAL

La integración espacial-funcional del territorio rural alude a los vínculos o relaciones existentes entre las áreas rurales, las infraestructuras de producción y comercialización de productos y los asentamientos y mercados en un contexto regional. Se expresa en la conectividad, accesibilidad y movilidad de personas y productos, expresada en las conexiones existentes o ausentes entre las áreas rurales del municipio y los asentamientos rurales próximos, la cabecera municipal y centros urbanos y mercados locales y regionales. Tales conexiones se dan mediante la red vial y otros medios de transporte que hacen posible la movilidad de la población y el intercambio o comercio de los productos en el territorio rural. Se trata de unas condiciones fundamentales para la competitividad de las actividades productivas, el acceso a los mercados y para facilitar las cadenas y conglomerados productivos.

La integración espacial-funcional del territorio rural está determinada por varios elementos interrelacionados: la red de asentamientos rurales y urbanos, la red vial, los sistemas de transporte, la localización de las infraestructuras de transformación y comercialización (centros de acopio y almacenamiento, plantas de beneficio animal, plantas agroindustriales, plazas y centrales de abastecimiento, red de frío, entre otros) y los vínculos económicos y sociales internos y externos que la población, trabajadores agrarios y productores establecen a través de dichas redes.

La red de asentamientos (centros poblados rurales y urbanos) es un indicador de la forma como se estructura, funciona e integra el territorio rural a partir de los flujos e intercambios que se dan entre los centros poblados rurales entre sí y con otros centros de mayor jerarquía (cabecera municipal, ciudades intermedias, núcleos metropolitanos, capitales departamentales). La estructura de la red de asentamientos permite determinar las relaciones y vínculos económicos y sociales, así como el volumen de los flujos e intercambios que se dan entre los asentamientos en función de los bienes y servicios que ofrecen (áreas de influencia).

La red vial (local, secundaria, primaria) y los sistemas de transporte (locales o zonales, regional, nacional), por su parte, son claves para la estructuración del territorio rural y un indicador importante de la integridad y cohesión territorial. La evaluación de la red

vial y sistemas de transporte debe aportar el conocimiento de su funcionalidad para la movilidad de las personas y la comercialización de los productos del campo, identificando espacios fragmentados o con una baja conectividad sobre los que habrá que actuar para mejorar la integración del territorio rural y elevar la competitividad empresarial, sistémica y territorial.

Con base en el estudio de la integración espacial-funcional del territorio rural, los municipios, a través del componente rural del POT, deben orientar la localización, distribución espacial y priorización de las inversiones y proyectos relacionados con la infraestructura vial, sistemas de transporte e infraestructuras productivas que contribuyan a la integración rural-urbana, a la conectividad del territorio rural y de las zonas de producción con los mercados.

Con base en los criterios anteriores, en la formulación de las acciones de integración espacial-funcional del territorio rural y rural-urbano correspondientes al componente rural del POT, los municipios deben proponer proyectos estratégicos de inversión en aquellas zonas rurales fragmentadas o con baja conectividad, así como proyectos para la integración rural-urbana que permitan aprovechar mejor las potencialidades endógenas de desarrollo local, el acceso a los mercados y la conformación de cadenas y conglomerados productivos. Tales proyectos serán un referente para la inversión pública y privada y para la gestión intersectorial del desarrollo rural.

Se busca con las acciones de integración funcional-espacial, asegurar relaciones eficientes entre las áreas rurales, las infraestructuras de producción y los asentamientos y mercados rurales y urbanos que favorezca la cohesión social y territorial del municipio y la conformación de conglomerados productivos.

6.3. ESTRATEGIA PARA LA ORDENACIÓN DEL USO DEL SUELO EN ÁREAS AGROPECUARIAS

La ordenación del uso del suelo es un componente del ordenamiento territorial mediante el cual los municipios identifican, delimitan y reglamentan el uso del suelo en su territorio conforme a las normas legales y determinantes de jerarquía superior.

6.3.1. Marco legal de la ordenación del uso del suelo rural

La ordenación del suelo rural municipal ha sido definida por la Ley 388 de 1997 y reglamentada por el Decreto compilatorio 1077 de 2015 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a partir de dos categorías: protección y desarrollo restringido. En la **categoría de protección** el decreto mencionado incluye cinco tipos de áreas, a saber:

- a) Áreas de conservación y protección ambiental.
- b) Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales.
- c) Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural.
- d) Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.
- e) Áreas de amenaza y riesgo.

En la **categoría de desarrollo restringido** el Decreto 1077 de 2015 incluye cuatro tipos de áreas, a saber:

- a) Los suelos suburbanos
- b) Los centros poblados rurales
- c) Las áreas destinadas a vivienda campestre
- d) La localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.

En concordancia con lo anterior, los municipios deben determinar y delimitar cada una de las áreas rurales correspondientes a las categorías de protección y de desarrollo restringido anteriores y establecer los lineamientos de ordenamiento y la asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes a cada área, tal como lo establece el Decreto 1077 de 2015 en su Artículo 2.2.2.2.1.2.

Entre las distintas áreas bajo la categoría de protección, el Decreto 1077 de 2015 en su Artículo 2.2.2.2.1.3, Numeral 2 señala las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales⁷, lo cual plantea a los municipios la obligación de determinar, delimitar y regular el uso de dichas áreas, para lo cual debe tener en cuenta los lineamientos, criterios e instrumentos que se definen a continuación.

De acuerdo con el decreto en referencia las áreas agropecuarias de protección deben ser mantenidas y protegidas para su destinación a **usos agropecuarios**⁸ y no

⁷ Denominadas en adelante, de modo abreviado, áreas agropecuarias de protección.

⁸ Incluye los usos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y acuícolas.

podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Agrega el mencionado decreto que dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, los suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, y aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

El uso del suelo, por su parte, ha sido definido legalmente como la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo (Decreto 1077 de 2015, Art.2.2.1.1). En el caso de las áreas agropecuarias este uso alude a actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, acuícolas o combinación de estas.

El objeto de la ordenación del uso del suelo en las áreas agropecuarias de protección es, fundamentalmente, el de: a) proteger el uso agropecuario en áreas con suelos de alta potencialidad para la producción agropecuaria y/o con sistemas productivos agropecuarios eficientes, b) consolidar usos agropecuarios de desarrollo limitado y c) reconvertir usos agropecuarios ineficientes. Todo ello, guiado por los criterios enunciados en el numeral 1.2 y en concordancia con los objetivos y estrategias del modelo territorial agropecuario que el municipio establezca en el modelo de ocupación territorial del POT y con los objetivos y acciones estratégicas del plan de desarrollo municipal y de los planes, programas o proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial o de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural cuando existieren.

6.3.2. Acciones estratégicas⁹

Las áreas agropecuarias de protección definidas por el Decreto 1077 de 2015 en su Artículo 2.2.2.1.3, Numeral 2 y establecidas por el POT municipal deben ser mantenidas y preservadas para su destinación a usos agropecuarios y no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles, desarrollo industrial que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Para la determinación, delimitación de dichas áreas y regulación del uso del

⁹ Elaborado con base en aportes de Daniel Aguilar, Luis Fernando Sandoval y Natalia Flórez, funcionarios de la UPRA.

suelo en las mismas, el municipio debe tener en cuenta las estrategias y acciones estratégicas que se definen a continuación, considerando las particularidades geográficas y socioeconómicas de sus territorios.

Estrategia 1. Determinación y delimitación del uso agropecuario del suelo rural

A. Delimitar y caracterizar áreas agropecuarias según la aptitud de uso de la tierra

Para la delimitación y caracterización de las áreas dedicadas a la producción agropecuaria teniendo en cuenta la aptitud de uso de la tierra debe considerarse que las áreas con aptitud de usos productivos agropecuarios, son el resultado de un ejercicio de zonificación soportada en criterios técnicos de componentes físico, socioecosistémico y socioeconómico, así como los lineamientos legales y normativos que incidan en la delimitación. Existen zonas aptas y no aptas. Las zonas aptas se clasifican en tres tipos:

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

Las zonas no aptas presentan restricciones físicas y socioecosistémico que imposibilitan el desarrollo de la actividad agropecuaria.

B. Delimitar y caracterizar áreas agropecuarias según la capacidad de uso

Para realizar esta acción los municipios deben diferenciar las áreas agropecuarias en dos grandes grupos:

- a) Grupo 1: Son áreas con tierras con capacidad para ser utilizadas en agricultura, ganadería tecnificada y forestal productivo de tipo intensivo y semi intensivo (clases agrológicas I a IV); se consideran con capacidad para ser utilizadas en agricultura y ganadería en forma amplia e intensiva (clase I), a fuertemente restringida (clase IV); en ese sentido se incrementan las prácticas de manejo y conservación. Las tierras de la clase IV pueden ser usadas en agroforestería. Se tiene en cuenta la vocación agrícola, la vocación ganadera y la vocación forestal de producción, así como la aptitud alta y media para los cultivos o sistemas de producción.
- b) Grupo 2: Son áreas con tierras que pueden ser utilizadas, en forma restringida, en actividades agrícolas, ganaderas, agroforestales y/o forestales (clases V-VI-VII); Las tierras de la clase V no son aptas para agricultura convencional por limitaciones diferentes a erosión, como, por ejemplo, la ocurrencia de inundaciones prolongadas y la presencia de pedregosidad superficial. Con la implementación de sistemas de cultivo y prácticas de manejo especiales, en estas tierras se podrían adelantar actividades agrícolas y ganaderas con rendimientos aceptables. Las tierras de clases VI y VII no tienen capacidad para agricultura, excepto para cultivos específicos semi perennes o perennes, semi densos y densos y sistemas agroforestales y forestales, debido a severas limitaciones como pendientes escarpadas; eventualmente las de menor pendiente podrían utilizarse en ganadería. Cualquiera de estas clases de uso requiere intensas prácticas de manejo y de conservación.
- C) Identificar e incluir las áreas agropecuarias de importancia para la seguridad alimentaria

La identificación de estas áreas se realizará con base en los siguientes criterios:

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

D) Identificar e incluir las áreas agropecuarias amenazadas por:

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

Estrategia 2. Diferenciación de unidades productivas y tipos de productores de las áreas agropecuarias

Para la diferenciación de unidades productivas y tipos de productores en áreas agropecuarias se deben realizar las siguientes acciones:

- a) Identificar y diferenciar los tipos de productores agropecuarios: pequeños, medianos y grandes.
- b) Identificar y clasificar los diferentes sistemas productivos agropecuarios.

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

- a) **Tipo de actividad:** La principal actividad económica proviene de sistemas de producción agropecuarios desarrollados en forma directa por la familia. Directa toma de decisiones sobre el sistema socioeconómico y productivo. Modo de producción autónomo.
- b) **Mano de obra:** El uso predominante de la mano de obra familiar en los sistemas de producción agropecuarios (sistema finca), en al menos un 50% de dedicación del total de actividades; pudiéndose complementar con mano de obra remunerada más no de forma permanente.
- c) **Multiactividad en generación de ingresos:** Diversidad en las fuentes de ingresos familiares, en actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias, (alternativas de ingreso complementarias).
- d) **Residencia:** Residir o vivir dentro de un perímetro funcional a la finca¹⁰ o medio de generación de ingresos, en la cual desarrolla la actividad agropecuaria.

¹⁰ Este criterio está inspirado en un similar de la política pública de AF de Uruguay, en la cual sí se propone un número de kilómetros cómo perímetro máximo para ser considerado agricultor familiar.

Estrategia 3. Transformación integral de sistemas productivos o usos agropecuarios ineficientes o incompatibles con la aptitud de la tierra

El municipio, de acuerdo con sus capacidades técnicas y financieras, debe evaluar la eficiencia de los sistemas productivos agropecuarios para identificar, delimitar y señalar aquellas áreas que presenten usos agropecuarios ineficientes o incompatibles con la aptitud de la tierra sobre las cuales se propondrán las siguientes acciones de ordenación:

- a) Reconversión productiva o tecnológica de los sistemas productivos agropecuarios que se encuentran en zonas aptas para la producción agropecuaria pero que presenten conflictos de uso o baja productividad y baja eficiencia.
- b) Promoción del uso agropecuario en aquellas áreas con suelos con aptitud productiva agropecuaria que no estén en uso o subutilizados.
- c) Armonización de intereses en el uso del suelo rural en áreas con aptitud agropecuaria pero que se encuentran en otros usos no agropecuarios.
- d) Regulación, en el marco de sus competencias y de modo concertado, de los usos agropecuarios en zonas en las que existen determinaciones legales que condicionan dichos usos tales como distritos de manejo integrado, resguardos Indígenas, entre otros.
- e) Gestión y coordinación intersectorial para realizar la reconversión productiva o restauración de aquellas zonas con exclusión legal para las actividades agropecuarias que presentan usos agropecuarios.
- f) Establecimiento, manejo e implementación de las zonas agropecuarias de uso condicionado en aquellas áreas con suelos donde se deben implementar sistemas agroforestales, combinando actividades agrícolas, ganaderas y forestales en arreglos ordenados agroecológicamente sostenibles y tierras que tengan una aptitud baja según la evaluación de tierras; se establecen dichas actividades en aquellas áreas que son frágiles ambientalmente.

Estrategia 4: Identificar, delimitar e incluir en el ordenamiento rural, las áreas agropecuarias legalmente establecidas presentes en el territorio municipal, tales como las siguientes:

- a) Zonas de reserva campesina
- b) Zonas de reserva agrícola: Teniendo en cuenta las clases agrológicas y las zonas con grado de aptitud alto para tipos de utilización de la tierra según la evaluación de tierras, contemplando otras clases de suelos adicionales a las establecidas en el numeral 2, artículo 4º, Decreto 3600 de 2007 (clases agrológicas I, II y III).
- c) Distritos de adecuación de tierras
- d) Distritos agrarios
- e) Zonas de desarrollo empresarial
- f) Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres)
- g) Zonas exclusivas de pesca artesanal (ZEPA)
- h) Zona especial de manejo pesquero (ZEMP)

Estrategia 5. Identificar e incluir en el ordenamiento rural las áreas agropecuarias que por sus valores paisajísticos y culturales pueden clasificarse como paisaje cultural agropecuario y señalar normas de uso y manejo en concordancia con las determinaciones de jerarquía superior.

Estrategia 6. Identificar e incluir en el ordenamiento rural los usos agropecuarios presentes en las áreas de reglamentación especial ocupadas por grupos étnicos, tales como las siguientes:

- Resguardos indígenas
- Territorios colectivos negros
- Grupos ROM
- Raizales

La incorporación de dichas áreas debe realizarse conforme a las determinaciones constitucionales y legales que regulan el desarrollo y ordenamiento de las mismas.

7. BIBLIOGRAFÍA

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

DNP (2015), *El campo colombiano, un camino hacia el bienestar y la paz*. Informe detallado de la Misión para la transformación del campo. Tomo I. Departamento Nacional de Planeación. Diciembre.

Echeverry (2005) *Formulación de la política de desarrollo rural para el distrito capital en el contexto de la región central*. Bogotá, marzo.

Massiris, Ángel (2012), *Gestión territorial del desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Dirección de Investigaciones, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección investigación UPTC No. 47. Tunja.

Ministerio del Medio Ambiente (2000), *Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Bogotá, Dirección de Ecosistemas.

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

UPRA (2015), *Gestión del territorio para usos agropecuarios (GESTUA). Bases para la formulación de política pública*, Bogotá, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

UPRA (2016), *Propuesta de caracterización de la agricultura familiar. Metodología de acercamiento conceptual y de espacialización. Lineamientos generales para la agricultura familiar en Colombia*. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Alexandra Sotelo Gaviria y Juan Pedro Córdoba, autores. Bogotá, junio. Versión 1.

Wagner, Lucrecia (2010), *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina*, Tesis doctoral, Universidad Nacional de Quilmes.