

**Proyecto: Fortalecimiento institucional de
la Agencia de Renovación del Territorio
ART**

**Fondo Internacional de Desarrollo
Agrícola FIDA**

Small Grant Agreement: 2000001806

Producto 1

**MANUAL PARA LA INCORPORACIÓN DE LA
NORMATIVIDAD Y DE LAS POLÍTICAS EN
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE
REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO EN
LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DE LOS
PDET**

Versión final

**Centro Latinoamericano para el Desarrollo
Rural**

Equipo de trabajo:

**Milena Umaña Maldonado
Catalina Villegas del Castillo**

Marzo de 2018

CONTENIDO

Siglas.....	3
¿En qué consiste el Manual?.....	4
Objetivo y alcance	4
Estructura y contenido del Manual	4
Conceptos y palabras clave	5
MÓDULO 1. PDET, ordenamiento del territorio y regulación de los usos del suelo	6
Bibliografía relacionada con el ordenamiento del suelo y la funcionalidad territorial:	9
Preguntas orientadoras:.....	9
Preguntas orientadoras:.....	8
¿Cuál es la importancia de las determinantes de superior jerarquía para los PDET?	11
Para tener en cuenta:	13
Insumos de apoyo:	14
Insumos de apoyo:	20
Recomendaciones y bibliografía complementaria:	21
Preguntas orientadoras:.....	21
MÓDULO 2. Los Pilares, el ordenamiento del territorio y la regulación de los usos del suelo	22
Bibliografía complementaria:.....	25
MÓDULO 3. Hoja de ruta para la incorporación del ordenamiento del territorio en la formulación de los PDET	26
BIBLIOGRAFÍA.....	29

Siglas

ART	Agencia de Renovación del Territorio
OT	Ordenamiento del Territorio
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
RRI	Reforma Rural Integral
UAF	Unidades Agrícolas Familiares
UPR	Unidades de Planeación Rural
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
ZOMAC	Zonas más afectadas por el conflicto armado
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

¿En qué consiste el Manual?

Este Manual tiene como finalidad brindar información al equipo de la Agencia de Renovación del Territorio, así como a sus profesionales en territorio, sobre la incorporación de la normatividad y de las políticas en ordenamiento territorial y de regulación de los usos del suelo en los procesos de formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.

La utilidad de este cruce entre el instrumento de los PDET con el Ordenamiento Territorial OT es la de contar con un marco de referencia que permita identificar y priorizar las acciones e intervenciones públicas en los territorios. El reconocimiento e incorporación de la dimensión del OT no solo contribuye a fortalecer el objetivo y alcance de las intervenciones públicas en el marco de los PDET, sino adicionalmente, a reconocer decisiones y acuerdos de gobernanza territorial entre actores públicos y privados que se materializan en diferentes planes, programas, instrumentos y proyectos ya existentes. Así mismo, la comprensión de los territorios a la luz de los diferentes intereses y de la norma con la que cuentan, es fundamental para evitar conflictos en la aplicación de los PDET, con otras políticas e instrumentos de política sectorial del nivel nacional y de los de planeación local con incidencia en los territorios priorizados.

Objetivo y alcance

El objetivo del Manual es el de aportar elementos conceptuales, jurídicos e institucionales para la incorporación del *ordenamiento territorial* en la formulación de los PDET con la finalidad de:

- Fortalecer el proceso de toma de decisiones de la ART para la puesta en marcha de las intervenciones en los territorios, así como para la inversión de recursos públicos, con fundamento en los criterios de **funcionalidad territorial** en general, y en la **vinculación urbano-rural** en específico.
- Garantizar que la provisión de bienes y servicios públicos a través del instrumento de los PDET se haga de manera **coordinada con las políticas, planes, programas, proyectos con incidencia en los territorios priorizados**.
- Evitar **posibles conflictos en la aplicación y en la puesta en marcha de los PDET** con otras políticas, planes e instrumentos aplicables en los territorios priorizados.

Estructura y contenido del Manual

El Manual está organizado de la siguiente manera: el Módulo 1 tiene como objetivo evidenciar y precisar el aporte de los PDET a los objetivos de desarrollo y de ordenamiento territorial. Así mismo, en esta parte se presenta el marco normativo y de política pública más relevante que debe ser tenido en cuenta por la ART, con el propósito de tener claridad sobre las reglas de juego, los instrumentos y la institucionalidad pública que incide en la forma en la que se ordena el territorio en general y el suelo rural en particular. En el Módulo

2 se analizan los resultados de este balance a la luz de los ocho Pilares que actualmente orientan el ejercicio de participación ciudadana que adelanta la Agencia, con la finalidad de ofrecer un insumo que fortalezca el proceso de formulación de los PDET. Finalmente, en el último Módulo se incluyen unas recomendaciones o insumos para que la ART defina una hoja de ruta que permita la incorporación del enfoque de ordenamiento del territorio en sus decisiones.

Conceptos y palabras clave

Es importante diferenciar el concepto de **ordenamiento del territorio** de la competencia que tienen los municipios y distritos para **regular los usos del suelo**.

El **OT** se define como un instrumento de planeación y de gestión de las entidades territoriales en los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal y distrital) para facilitar el desarrollo territorial y la capacidad institucional, teniendo en cuenta la diversidad cultural y geográfica del país.¹ Las decisiones de OT aportan al desarrollo territorial, en tanto la territorialización de programas, proyectos o intervenciones deben concretar, entre otras cosas, los objetivos y apuestas de cierre de brechas socioeconómicas y territoriales, así como a garantizar una mayor eficiencia en la inversión de los recursos públicos.

Por otro lado, la **regulación de los usos del suelo es una competencia constitucional que tienen los municipios y distritos para definir el régimen de usos**, el cual debe estar articulado a la visión del territorio y al modelo de ordenamiento territorial.¹ Esta regulación se concreta en los planes de ordenamiento territorial POT, los cuales constituyen instrumentos para la planeación y la gestión del suelo con un horizonte de largo plazo. Esta autonomía territorial que tienen las autoridades locales no significa que la Nación o los departamentos no puedan definir lineamientos o criterios estratégicos generales que deban ser tenidos en cuenta por las entidades territoriales al momento de formular y de adoptar sus instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial.

MÓDULO 1. PDET, ordenamiento del territorio y regulación de los usos del suelo

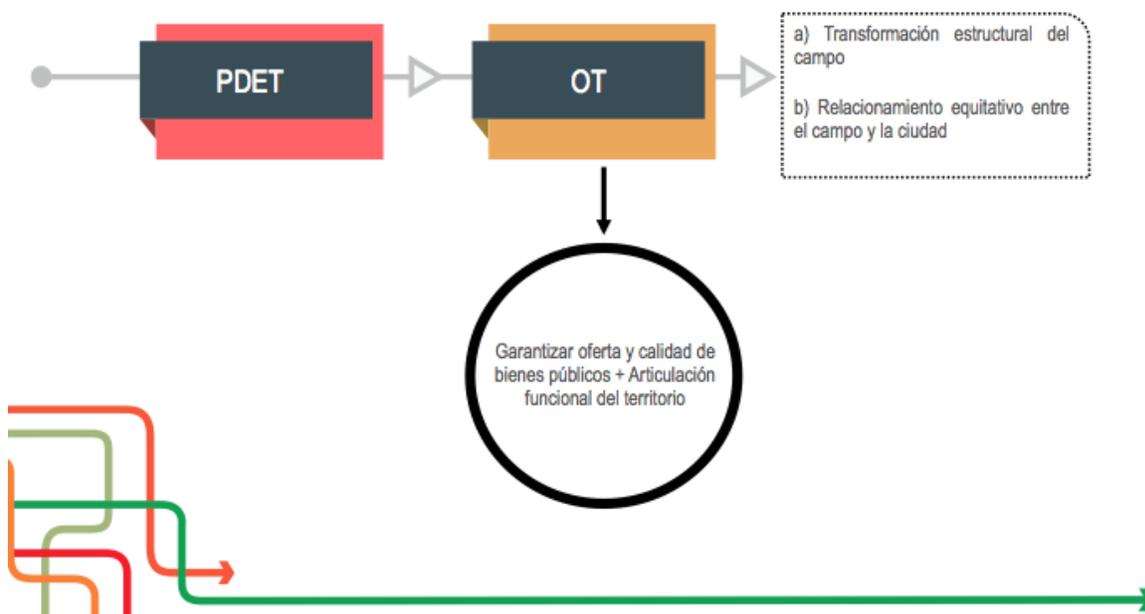
En este Módulo se explora la relación de los PDET con el OT desde dos perspectivas: por un lado, se identifican los aportes de los PDET a los objetivos de desarrollo y a las estrategias de ordenamiento territorial y por el otro, se presentan los posibles efectos que tendría el marco normativo y de política pública en OT en la formulación de este instrumento.

a) El aporte de los PDET a los objetivos de desarrollo y de OT

Los PDET cumplen una labor fundamental en los siguientes dos propósitos que, según se verá, inciden de manera importante en la forma en la que se ordena y se toman decisiones sobre el territorio: la *transformación estructural del campo* y el *relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad*. Es así como:

- Las estrategias o proyectos que se definan en los PDET deben cumplir, entre otras cosas, con la finalidad de **revertir las inequidades socioeconómicas y territoriales**.
- El **suelo rural** se convierte en un **espacio geográfico estratégico**, por lo que se requiere de la articulación de los PDET con las distintas políticas, planes e instrumentos sectoriales con incidencia en estos suelos para evitar tensiones en los territorios con su implementación.
- La escala para la identificación y ejecución de estos proyectos supera los límites municipales y se convierte en un **“territorio supramunicipal o subregional”** para la toma de decisiones y la inversión de recursos públicos.
- Las estrategias o proyectos en este territorio supramunicipal **deben fortalecer la funcionalidad entre las áreas urbanas y las rurales**, como una estrategia para superar las causas estructurales del conflicto y de esta manera, hacer un tránsito hacia la sostenibilidad de los territorios en el largo plazo.
- La formulación y ejecución de los PDET supone tener en cuenta **la normatividad y los instrumentos previamente adoptados** que condicionan la forma en la que se ocupa el territorio en general y el suelo rural en particular.
- La localización de los proyectos y de las estrategias de los PDET deben cumplir con la reglamentación de los usos del suelo definidas en los Planes de Ordenamiento Territorial POT, **garantizando de esta manera la autonomía de las entidades territoriales** en la regulación de los usos del suelo.

Gráfico No. 1. Los PDET y el ordenamiento del territorio



Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, los PDET son una oportunidad para ejecutar actuaciones públicas multisectoriales en áreas que superan los límites municipales y en las que el vínculo urbano-rural se convierte en un eje estratégico para la priorización de decisiones y de recursos públicos.

Es precisamente en el anterior contexto que debe entenderse la previsión del Decreto 893 de 2017 mediante el cual se reglamentó el instrumento de los PDET, en el que se priorizaron intervenciones públicas **principalmente en las áreas rurales** de Florencia (Caquetá), San José del Guaviare (Guaviare), Buenaventura (Valle del Cauca), San Andrés de Tumaco (Nariño), Mocoa (Putumayo), Valledupar (Cesar), Santa Marta (Magdalena) y en Apartadó (Antioquia).¹ Para efectos de una mejor interpretación de esta regulación es importante tener en cuenta los siguientes lineamientos definidos por la ART: por un lado, aunque se propuso un énfasis en las áreas rurales de éstos municipios, esto no excluye la posibilidad de adelantar intervenciones en la cabecera municipal con la finalidad de promover la articulación urbano rural; por otro lado, para efectos de que los proyectos PDET

¹ En el párrafo 1 del artículo 3 del Decreto 893 de 2017 se establece: “Párrafo 1°. El nivel de ruralidad se determinará atendiendo la normatividad e instrumentos legales vigentes como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial (EOT). **Los municipios marcados con asterisco serán atendidos únicamente en su zona rural**” (negritas fuera del texto).

efectivamente reconozcan la diversidad rural en estos territorios, las intervenciones deberán guiarse por los *niveles de ruralidad* propuestos por la Misión para la Transformación del Campo del Departamento Nacional de Planeación, para lo cual deberá identificarse si se trata de territorios que pueden ubicarse en la categoría de *ciudad y aglomeración*, en la de *rural intermedio*, en la de *rural* o corresponden a la de *rural disperso*.²

b) El marco jurídico en OT y sus efectos para la formulación de los PDET

Habiendo identificado el papel que cumple el instrumento de los PDET en los objetivos de desarrollo y de ordenamiento territorial, a continuación, se hace una caracterización del marco jurídico y de las reglas de juego más relevantes que deben ser tenidas en cuenta por la ART en el proceso de formulación de los PDET, dado que determinan o condicionan las decisiones que pueden tomarse en los territorios.

Como se verá a continuación, este contexto normativo no solo está compuesto por la normativa en OT, sino que adicionalmente, se incluyen otras leyes y decretos que desarrollan figuras o instrumentos que tienen efectos en las áreas rurales, las cuales están contenidas en la normativa en desarrollo rural o en la más reciente reglamentación para la implementación de la Reforma Rural Integral RRI. Es así como resulta pertinente incluir en este balance, por ejemplo, la Ley 160 de 1996 sobre desarrollo rural que desarrolla figuras como las Zonas de Reserva Campesina ZRC, la Ley 70 de 1993 que reconoce la propiedad colectiva de las comunidades negras o la Ley 1776 de 2016 que reglamenta las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social también conocidas como ZIDRES. El panorama no estaría completo sin incluir también el Decreto 902 de 2017 en el que se definieron las normas sobre acceso y formalización de tierras, el Decreto 870 de 2017 en el que se establece el pago por servicios ambientales o el Decreto 1650 de 2017 en el que se reglamentó la figura de las Zonas más afectadas por el conflicto armado ZOMAC.

Preguntas orientadoras:

- ¿Por qué es importante tener en cuenta el ordenamiento del territorio y la regulación de los usos del suelo en el proceso de formulación de los PDET?
- ¿Cuáles son los principales aportes de los PDET a los objetivos de desarrollo y de ordenamiento territorial?

² Para más información sobre las categorías de ruralidad, véase: Misión para la Transformación del Campo, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, *Definición de categorías de ruralidad*, diciembre de 2014, disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf>

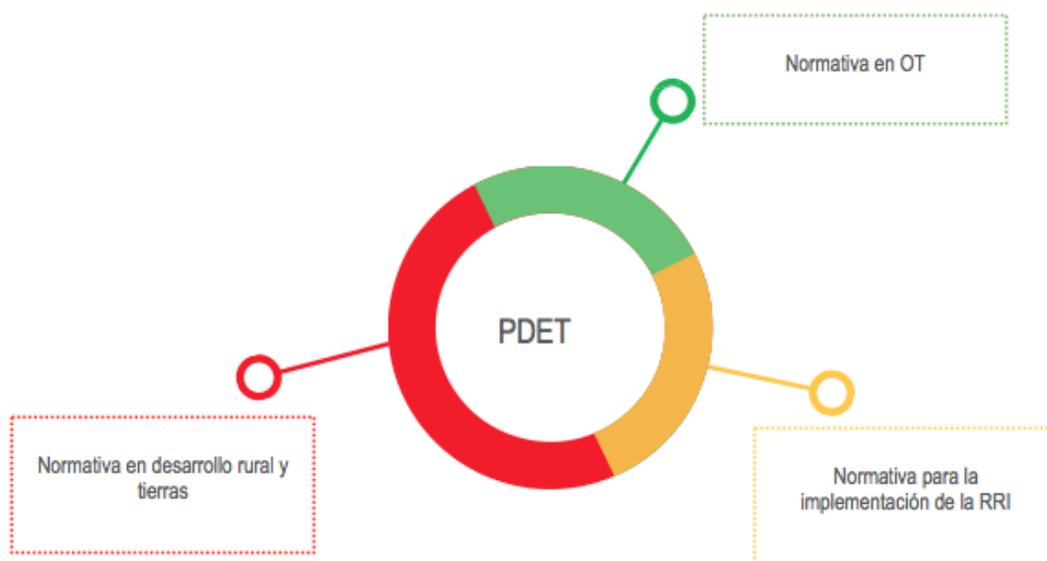
En síntesis, tanto en el ejercicio de depuración de iniciativas de las comunidades, como en el proceso de formulación de los PDET es necesario tener en cuenta este cuerpo normativo, que se reitera, está compuesto por aquellos principios, instrumentos, procesos y arreglos institucionales que tienen efectos en la forma en la que se planifica, ordena, gestiona y financia el suelo en general y el suelo rural en particular.

Bibliografía relacionada con el ordenamiento del suelo y la funcionalidad territorial:

La siguiente bibliografía de apoyo contiene información sobre las actuales tendencias en los ejercicios de ordenamiento del territorio, específicamente de las variables y elementos que contribuyen a tomar mejores decisiones que permitan potenciar la funcionalidad territorial:

- Documento Conpes 3819, *Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia*, octubre de 2014.
- Documento Conpes 3870, *Programa Nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT Modernos*, octubre de 2016.

Gráfico No. 2. Marco normativo con principios, instrumentos, figuras y arreglos institucionales con incidencia en el territorio en general y en suelo rural en particular



Fuente: Elaboración propia

En el Anexo 1 se puede consultar el detalle de esta normatividad.

Como resultado de la revisión del marco normativo es importante mencionar los siguientes aspectos que determinan o condicionan el contenido y alcance de los PDET desde el punto de vista del ordenamiento del territorio:

1. Es importante que la ART identifique las **normas de superior jerarquía** que tienen incidencia en los municipios y distritos priorizados, también conocidas como “determinantes” o “prioridades de ordenamiento territorial”. Esta noción se refiere a aquellos hechos, elementos o infraestructuras que, por ser de carácter nacional, como los ecosistemas estratégicos del nivel nacional o regional, las declaratorias de patrimonio arquitectónico o la red vial nacional, son de competencia del nivel central y trascienden los límites jurisdiccionales de una entidad territorial en específico, con la característica de constituirse en **normas de superior jerarquía**. Es por esta razón que los Planes de Ordenamiento Territorial POT no pueden desconocerlas, sino que, por el contrario, se requiere que las autoridades de planeación municipal o distrital las identifiquen y las incorporen en sus instrumentos de OT.

Son “prioridades del ordenamiento territorial”:³

- a) Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.
- b) Las políticas y normas sobre conservación y uso de las áreas e inmuebles que son patrimonio cultural.
- c) El señalamiento y localización de las infraestructuras de la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos y los sistemas de suministro de agua, energía y servicios de saneamiento básico.
- d) Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en caso de la existencia de áreas metropolitanas.

³ Artículo 2.2.2.1.1.2 Decreto 1077 de 2015.

¿Cuál es la importancia de las determinantes de superior jerarquía para los PDET?

Al momento de elaborar los PDET es necesario tener en cuenta las determinantes de superior jerarquía del Ordenamiento Territorial.

Por ejemplo, al momento de formular el PDET de la Región Sierra Nevada – Perijá, del cual hace parte Valledupar, deberá tenerse en cuenta que esta entidad territorial hace parte de un área metropolitana.¹ Las implicaciones para la formulación del PDET son, entre otras: i) La necesidad de identificar aquellos *hechos metropolitanos* que tendrían incidencia en la formulación del PDET, ii) La importancia de generar un diálogo con la Junta Metropolitana para lograr una articulación entre los lineamientos de desarrollo metropolitano con el PDET.

Por otro lado, con relación a las determinantes ambientales como las Zonas de Reserva Forestal o los Parques Nacionales Naturales se requiere no sólo que los PDET tengan en cuenta la zonificación ambiental que se haya definido en los instrumentos ambientales o en los planes de manejo con la finalidad de evitar posibles conflictos en los usos del suelo, sino también para garantizar una articulación de las estrategias y proyectos PDET con el régimen de usos en estas áreas.

En este contexto, es importante que la ART identifique y georreferencie aquellas determinantes de superior jerarquía en los municipios y distritos priorizados, con la finalidad de que sean incorporadas en la formulación de los PDET y de los PTAR, pero más importante aún, con el propósito de identificar oportunidades o restricciones que tendrían para los proyectos o estrategias que se formulen en estos instrumentos.

2. Un segundo aspecto que deberá tener en cuenta la ART son los denominados **proyectos de utilidad pública e interés social a cargo de la Nación**, a los que hace referencia el Decreto 2201 de 2003.⁴ Al igual que las determinantes de superior jerarquía a las que se hizo referencia con anterioridad, estos proyectos no son oponibles a los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos. La industria del petróleo y la minería son de utilidad pública conforme con la regulación del sector y se enmarcan en lo previsto en el Decreto 2201, por lo que las autoridades locales de planeación deben reconocer e incorporar estos proyectos en los POT, sin que la regulación de los usos del suelo sea oponible. Es importante tener en cuenta en todo caso que la Corte Constitucional ha advertido en diversos fallos que en los procesos de licenciamiento ambiental de estos proyectos deberá convocarse a las autoridades locales y a la comunidad, como una forma de garantizar la autonomía territorial de las entidades territoriales en la regulación de los usos del suelo. La ART deberá identificar y verificar la localización de estos proyectos con el fin de que los proyectos PDET no se opongan a las delimitaciones o a las aprobaciones del sector minero e hidrocarburos. Se recomienda así mismo, identificar las posibilidades de articulación de los proyectos PDET con estas

⁴ Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

iniciativas sectoriales para, en la medida de lo posible, garantizar funcionalidad territorial.

3. Un tercer elemento está relacionado con aquellas figuras como la propiedad colectiva de las comunidades étnicas o las Zonas de Reserva Campesina, que están previstas en la normatividad en desarrollo rural y **cumplen con diferentes objetivos y propósitos en las áreas rurales**. Estos arreglos institucionales, aunque no son determinantes de superior jerarquía, ni corresponden a la categoría de proyectos de utilidad pública en los términos expuestos arriba, si son de utilidad social e inciden y determinan la forma en la que se ocupa y usa el suelo, por lo que tendrían efectos en los PDET. La sugerencia que se hace en este caso desde el punto de vista del OT como estrategia para el cierre de brechas y la vinculación urbano-rural, es que se garantice una articulación entre los PDET y éstas otras figuras, para efectos de materializar la funcionalidad territorial y por tanto, aprovechar los beneficios de actuaciones e inversiones públicas coordinadas y eficientes en el territorio.

Para tener en cuenta:

Algunas de las figuras o arreglos institucionales con incidencia en suelo rural que se deben tener en cuenta en la elaboración de los PDET son:

- **Zonas de Reserva Campesina:** Aunque se definieron por primera vez en la Ley 160 de 1994 como áreas para la producción agropecuaria, para el cierre de la frontera agrícola y para proteger la pequeña propiedad rural, es importante mencionar que la RRI les dio un nuevo impulso, en tanto se reconoció el papel que tienen en garantizar la seguridad alimentaria y en el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos en los municipios priorizados en el Acuerdo Final. Se propone entonces que los PDET las reconozcan y las articulen de manera funcional a los distintos proyectos que tengan incidencia en las áreas donde se localizan.
- **ZIDRES:** Constituyen estrategias de desarrollo agropecuario en zonas que se caracterizan por: i) Estar aisladas de los centros urbanos, ii) Demandan altos costos de producción por sus características agrológicas y climáticas, iii) Tienen baja densidad poblacional, iv) Presentan altos índices de pobreza, o v) Carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.¹ La ART deberá identificar la existencia de estas iniciativas en las regiones PDET y garantizar también que haya una articulación funcional entre las estrategias de este instrumento con las ZIDRES para lo cual deberá generar un diálogo institucional con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades del sector.
- **Propiedad colectiva de las comunidades étnicas (indígenas y negras):** Tiene efectos importantes en el OT, en la medida en que los municipios y distritos donde se localicen deberán reconocer e incorporar en los objetivos y estrategias de ordenamiento del suelo rural y en la cartografía correspondiente, el territorio de estos grupos. Los PDET deberán de igual forma, identificar la localización de estas comunidades en las regiones priorizadas y así mismo, garantizar la oferta de bienes y servicios públicos, como una forma de concretar el enfoque étnico de la RRI.
- **Zonas de macro y de micro focalización para la restitución de tierras:** Corresponden a la iniciativa de la Unidad de Restitución de Tierras y del Ministerio de Defensa, como una estrategia para la priorización de zonas donde el Estado debe realizar la devolución de predios a las comunidades y familias despojadas. Éste proceso es importante para el ordenamiento del territorio, en la medida en que permite aclarar los derechos de propiedad, definir estrategias productivas que se desarrollen de conformidad con la vocación y regulación de los usos del suelo, así como priorizar proyectos para la oferta de bienes y servicios públicos que permitan un mejoramiento en la calidad de vida de las familias que retornan. Los PDET pueden contribuir entonces a los objetivos de la RRI de mejorar las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables en las áreas rurales, de manera particular de las víctimas del despojo de tierras.

Insumos de apoyo:

El *Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento del Territorio SIG-OT* del Instituto Geográfico Agustín Codazzi es una herramienta útil en la que se pueden consultar diversos mapas con información cartográfica oficial para la caracterización y diagnóstico de los municipios y distritos PDET con un enfoque de ordenamiento territorial. Se puede acceder al Sistema en el siguiente enlace: sigotn.igac.gov.co

Adicionalmente, para efectos contar con información cartográfica oficial sobre comunidades y resguardos indígenas en los municipios y distritos PDET, puede consultarse el geo visor del *Sistema de Información Indígena de Colombia* de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, el cual se encuentra disponible en: http://dairm.mininterior.gov.co/VISOR_SIIC/

Para la consulta de las zonas macro y micro focalizadas por la Unidad de Restitución de Tierras puede consultarse el *Portal de Mapas* de la entidad, en el siguiente enlace: <https://www.restituciondetierras.gov.co/portal-de-mapas>

4. Un último elemento que debe ser tenido en cuenta por la ART es la regulación de los usos del suelo que tengan las áreas en donde se proponga la localización de los proyectos o estrategias de los PDET. En ese sentido, es importante reconocer que el suelo en el que se concreten estas iniciativas tiene asignada una norma local en el POT correspondiente. Se reitera que la **regulación de los usos del suelo** es una competencia constitucional que tienen los municipios y distritos,⁵ sin que esto suponga que la nación, las regiones o los departamentos no puedan definir lineamientos o criterios estratégicos generales que deban ser tenidos en cuenta por las entidades territoriales al momento de formular y de adoptar sus instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial.

Las reglas de juego que orientan la labor de los municipios y distritos al momento de regular los usos del suelo, así como para formular y adoptar los POT, están definidas principalmente en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 1077 de 2015 (Parte 2). La primera, por ejemplo, establece que la regulación de los usos del suelo debe complementar otro de los instrumentos con los que cuentan las entidades territoriales: los planes de desarrollo territorial. Con relación a los POT, la Ley 388 establece que éste instrumento debe desarrollar un *componente general* donde se define el modelo de ordenamiento o mejor, los objetivos, estrategias y contenidos de ordenamiento del suelo y de regulación de los usos en el largo plazo, un *componente urbano* en el que se definen las políticas, acciones, programas y normas para orientar el desarrollo físico y urbano del territorio y un *componente*

⁵ Numeral 7 Artículo 313 Constitución de 1991.

rural en el que se deberán establecer las políticas, acciones, programas y normas para “orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal” (numeral 3 art. 11), así como “la conveniente utilización del suelo”.

c) La regulación del suelo rural en la normatividad en OT

Teniendo en cuenta que el suelo rural adquiere un papel estratégico en el contexto de los PDET, es importante hacer varias aclaraciones sobre la forma en la que la normatividad en OT reglamenta y se aproxima a estas áreas. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la Ley 388 lo clasifica en **rural**⁶ y en **rural suburbano**⁷. Esta clasificación tiene como finalidad reconocer la heterogeneidad del campo y, por tanto, la necesidad de que las entidades territoriales adelanten estrategias diferenciadas de ordenamiento.

Así las cosas, la primera categoría, la del **suelo rural**, comprende aquellas áreas donde se localizan usos y actividades distintas a las que convencionalmente tienen lugar en las ciudades, como, por ejemplo, la destinación de suelos a proyectos productivos agropecuarios, a la explotación de recursos naturales o al desarrollo de iniciativas relacionadas con el turismo rural o el ecoturismo. Por otro lado, en el **suelo rural suburbano** se mezclan las dinámicas del campo y la ciudad, y, por lo tanto, es posible un uso más intensivo y con mayores posibilidades de urbanización. En todo caso, la Ley establece restricciones de ocupación y densidad, desincentivando además el fraccionamiento predial. En aquellas zonas que tengan esta clasificación conforme con el POT, podrá localizarse vivienda campestre e incluso, usos industriales y comerciales con la observancia de requisitos de sostenibilidad que no vulneren las condiciones físicas y ambientales de estos suelos.

Los **corredores viales suburbanos** hacen parte de la clasificación de **suelo rural suburbano**, los cuales se definen como, “las áreas paralelas a las vías arteriales o de

⁶ El artículo 33 de la Ley 388 define el **suelo rural** en los siguientes términos: “Artículo 33. Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”.

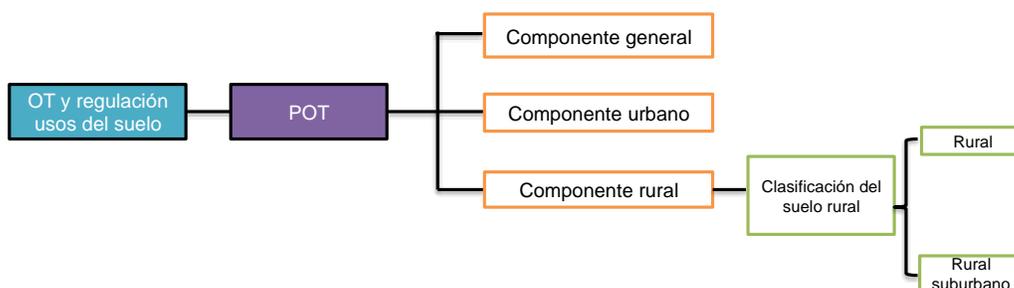
⁷ El **suelo rural suburbano** se encuentra en el artículo 34 de la Ley 388 de la siguiente manera: “Artículo 34. Suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.

(...)”.

primer orden y vías intermunicipales o de segundo orden”.⁸ No hacen parte de esta clasificación los corredores viales de las vías veredales o de tercer orden.⁹

En la siguiente gráfica se ilustran los conceptos a los que se ha hecho referencia hasta el momento:

Gráfica No. 3. El suelo rural en la normatividad de OT y en los POT



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 1077 de 2015.

Es importante tener en cuenta que la anterior clasificación resulta insuficiente para comprender la diversidad de dinámicas y de realidades que tienen lugar en suelo rural y que inciden en los usos del suelo. Por tal motivo, es relevante tener en cuenta la metodología de *niveles de ruralidad* propuesta por la Misión para la Transformación del Campo liderada por el Departamento Nacional de Planeación. Como resultado de este trabajo, los tomadores de decisión cuentan con una herramienta adicional que puede ser útil para definir estrategias diferenciadas para el ordenamiento del suelo rural, dependiendo de la categoría de ruralidad de la que hace parte la entidad territorial: i) Ciudades y aglomeraciones, ii) Intermedio, iii) Rural o, iv) Rural disperso.¹⁰

Si se compara la clasificación del suelo contenida en la normativa en OT (Ley 388 de 1998 y Decreto 1077 de 2015) con los *niveles de ruralidad* que propone la Misión, los resultados son los siguientes:

⁸ Artículo 34 Ley 388 de 1997 y artículo 2.2.2.2.2 Decreto 1077 de 2015.

⁹ Párrafo, artículo 2.2.2.2.2 Decreto 1077 de 2015.

¹⁰ Para más información sobre las categorías de ruralidad, véase: Misión para la Transformación del Campo, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, *Definición de categorías de ruralidad*, diciembre de 2014, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf>

Tabla No. 1. Comparación de la clasificación del suelo en la normatividad en OT con los niveles de ruralidad

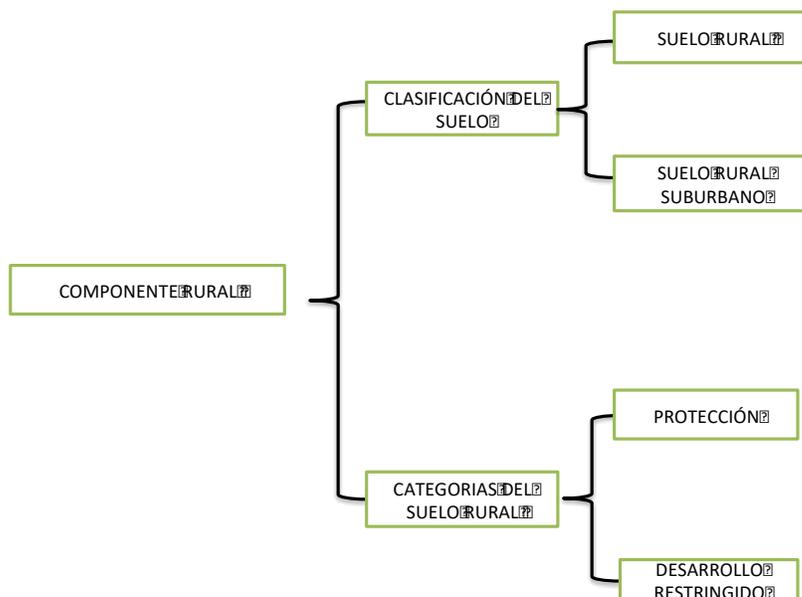
Clasificación del suelo rural normativa en OT	Niveles de ruralidad
Suelo urbano	Ciudades y aglomeraciones
Suelo rural suburbano	Intermedio
Suelo rural	Rural y rural disperso

Fuente: Elaboración propia

Es importante que los PDET en el marco de las posibilidades que ofrece el marco normativo en OT, garantice que la oferta de bienes y servicios públicos llegue a las comunidades rurales en general, pero específicamente a aquellas que se localicen en suelo rural disperso como una estrategia para superar las causas estructurales del conflicto, así como para consolidar la presencia del Estado.

Un segundo aspecto que es necesario tener en cuenta en la regulación de las áreas rurales en el contexto del OT es el de las **categorías del suelo rural**, las cuales orientan y definen los usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos, dependiendo de si se trata de suelos con **categoría de protección** o **áreas de desarrollo restringido**. El régimen de usos que se defina según el caso tendrá efectos, entre otras cosas, en las densidades o en las alturas de las edificaciones que se localicen en estos suelos.

Gráfica No. 4. Clasificación y categorías del suelo rural



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 1077 de 2015.

Las áreas con **categoría de protección** tienen restringida la posibilidad de urbanizarse, en razón de las características geográficas, paisajísticas o ambientales que tienen, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o por ser áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos.¹¹ Es importante mencionar que la restricción en estos suelos es para urbanizar, pero en ningún caso está relacionada con la prohibición para el desarrollo de actividades económicas, como por ejemplo, la destinación de suelos a actividades agropecuarias. Así las cosas, por ejemplo, aunque las Zonas de Reserva Forestal hacen parte de la categoría de protección y por tanto, tienen limitada la posibilidad de urbanizarse, son suelos en los que en todo caso, es posible desarrollar actividades económicas productivas e incluso, autorizar la localización de comunidades, siempre y cuando se cumpla con la zonificación y el régimen de usos que haya sido definido por la autoridad ambiental en el instrumento correspondiente.

En la siguiente tabla se identifican las áreas que hacen parte de la **categoría de protección**:¹²

Tabla No. 2. Áreas que hacen parte de la categoría de protección

Áreas	Descripción
Áreas de conservación y protección ambiental	<p>Se incluyen aquellos suelos que deben ser objeto de especial protección ambiental para lo cual en el componente rural del POT se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen, entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas. - Las áreas de reserva forestal. - Las áreas de manejo especial. - Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.
Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales	En esta categoría se incluyen los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. En estos terrenos

¹¹ Artículo 2.2.2.2.1.3. Decreto 1077 de 2015.

¹² Artículo 2.2.2.2.1.3. del Decreto 1077 de 2015.

	no podrá autorizarse la subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluyen los suelos con clasificación agrológica I, II y III o de aquellas que sean necesarias para la conservación de los recursos hídricos, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.
Áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural	Se incluyen, entre otros, los sitios históricos y arqueológicos y las construcciones o restos de ellas que hayan sido declarados bienes de interés cultural.
Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios	Dentro de esta categoría se localizan las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras primarias para la provisión de servicios públicos domiciliarios, con la definición de las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.
Áreas de amenaza y riesgo	Incluye las zonas que presentan alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

Fuente: Elaboración propia

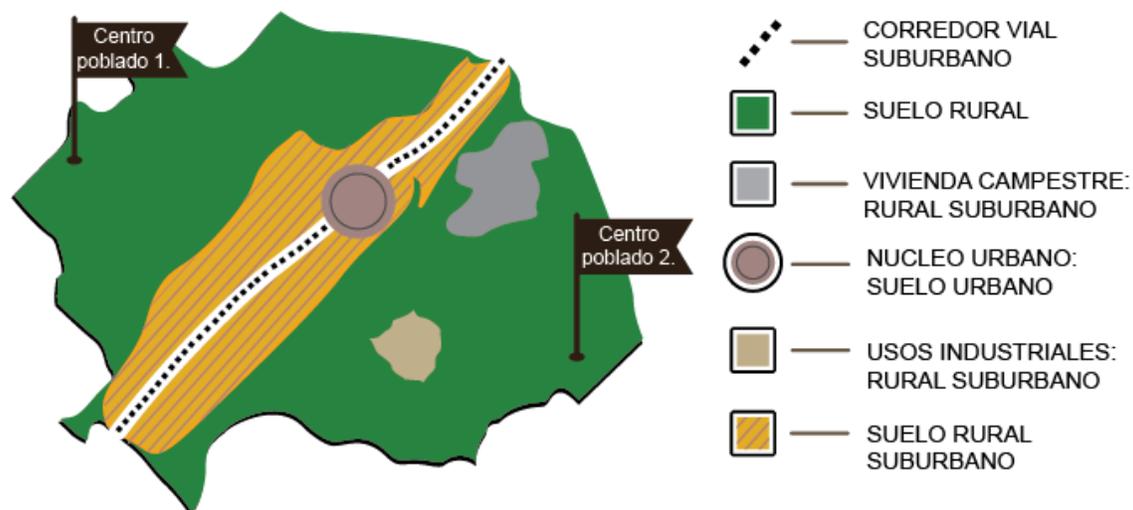
Por otro lado, la **categoría de desarrollo restringido** incluye aquellas áreas que no tienen restricción para urbanizarse y, por tanto, pueden destinarse y soportar usos más intensivos. Adicionalmente, reúnen condiciones para la localización de población rural, para la localización de actividades económicas, así como para la construcción de equipamientos comunitarios.¹³ Se ubican en esta categoría:

- Los suelos rurales suburbanos
- Los centros poblados rurales
- Las áreas destinadas a vivienda campestre
- Las áreas destinadas para la localización de equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte

Las anteriores clasificaciones y categorías de la normatividad en OT se ilustran en el siguiente mapa a modo de ejemplo:

¹³ Artículo 2.2.2.2.1.4. Decreto 1077 de 2015.

Gráfico No. 5. Ejemplo de clasificación y categorías del suelo rural conforme con normativa en OT



Fuente: Elaboración propia

Un último elemento que es importante mencionar con relación al ordenamiento del suelo rural está relacionado con el instrumento mediante el cual se planifica, ordena y gestiona: las **Unidades de Planeación Rural** también conocidas como UPR. Según el Decreto 1077 de 2015, pueden ser formuladas por las autoridades de planeación municipal o distrital o por la comunidad y cumplen con el propósito de complementar el componente general del POT, concretando los objetivos y normas para el suelo rural en específico.¹⁴ En el proceso de formulación de los PDET, la ART deberá verificar la adopción de UPR; en caso de que hayan sido adoptadas, los PDET deberán cumplir con la norma de ordenamiento, así como aportar a los objetivos, lineamientos y proyectos que se hayan incluido en éstos instrumentos de planeación y gestión del suelo rural.

Insumos de apoyo:

Para más información sobre la regulación del suelo rural puede consultarse el siguiente documento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

- <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Ordenamiento%20Rural%20POT.pdf>

¹⁴ El artículo 2.2.2.2.1.6 del Decreto 1077 de 2015 define el contenido de las UPR.

Como puede observarse con el anterior balance normativo, los proyectos PDET no sólo deben aportar a la funcionalidad territorial y a fortalecer la vinculación urbano rural, sino que adicionalmente, deben asegurar que no existan tensiones en su implementación con otros instrumentos con incidencia en el territorio, como los planes de ordenamiento territorial o las unidades de planeación rural. Así mismo, los PDET deben asegurar que no se profundicen los conflictos en los usos del suelo, para lo cual resulta se recomienda incorporar la normatividad del nivel nacional, regional, departamental y local, así como los ejercicios de gobernanza territorial ya existentes en los territorios.

Preguntas orientadoras:

- ¿De qué manera se aproxima la normatividad en ordenamiento territorial al suelo rural en específico? ¿Cómo se reglamenta o se asigna la norma de usos en este suelo?
- ¿Por qué es importante que los PDET tengan en cuenta los planes de ordenamiento territorial POT y/o las unidades de planeación rural UPR?
- ¿Cuáles son las principales restricciones que tendrían los POT para la localización de los proyectos PDET en suelo rural?

Recomendaciones y bibliografía complementaria:

La ART deberá generar una cartografía que incluya no solo las determinantes de superior jerarquía, los proyectos de utilidad social y las regulaciones específicas de los usos del suelo donde se localicen las iniciativas PDET, sino que adicionalmente, se recomienda que incorpore en la caracterización municipal los conflictos en los usos del suelo existentes en los territorios, con la finalidad de que los PDET aporten, en la medida en que lo permita el instrumento, en su solución. En este proceso, además de la información y de la cartografía oficial, resulta útil el siguiente documento del IGAC en colaboración con distintas entidades del Gobierno Nacional:

IGAC, *Proyecto Conflictos de uso del territorio colombiano escala 1:100:000*, Convenio marco de cooperación especial, octubre de 2012.

Habiendo realizado el anterior balance normativo con la identificación de los principales aspectos que tendrían efectos en los PDET, en el siguiente apartado se propone una lectura de los Pilares, a la luz de los resultados obtenidos con este ejercicio.

MÓDULO 2. Los Pilares, el ordenamiento del territorio y la regulación de los usos del suelo

En este Módulo se propone un abordaje de los Pilares que actualmente guían el trabajo de participación de la ART, teniendo como referente las principales conclusiones del balance normativo desarrollado con anterioridad. Según puede observarse en la tabla que se incluye a continuación, para cada uno se identifican las recomendaciones más relevantes para el proceso de identificación de estrategias y proyectos a la luz del ordenamiento del territorio, incluyendo en la última columna normatividad relacionada. Se espera que éste insumo contribuya a fortalecer las decisiones de la entidad al momento de concretar las apuestas sectoriales en los territorios.

Tabla No. 3. Pilares, recomendaciones de OT y regulación de los usos del suelo y normatividad relacionada

PILAR	RELACIÓN CON OT Y CON OTRAS FIGURAS CON INCIDENCIA EN SUELO RURAL	NORMATIVIDAD RELACIONADA
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural OSPR y uso del suelo	Se recomienda garantizar una articulación territorial funcional entre los PDET y aquellas figuras con incidencia en suelo rural, como los <i>territorios colectivos de las comunidades étnicas</i> , las <i>zonas de reserva campesina</i> , las <i>Zidres</i> , entre otras.	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 70 de 1993: territorios colectivos de comunidades negras. - Ley 160 de 1994: objetivos y principios de desarrollo rural; mecanismos de acceso a tierras; resguardos indígenas; UAF; ZRC; Zonas de desarrollo empresarial. - Ley 1776 de 2016: Zidres. - Decreto 902 de 2017: procedimiento para acceso y formalización del Fondo de Tierras.
Reactivación económica y producción agropecuaria	<p>i) Es importante tener en cuenta las siguientes reglas del Decreto 1077 de 2015 aplicables al ordenamiento del suelo rural, además del régimen de usos que se haya definido en el POT del municipio o distrito donde se localicen los proyectos PDET:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los proyectos que supongan <u>actividades comerciales e industriales</u> solo podrán localizarse en suelo rural suburbano. Requisitos: 1) Estar previstas estas zonas en el POT, 2) Cumplir con requisitos de uso eficiente de energía, agua y aprovechamiento de residuos que se hayan definido en el POT o la autoridad ambiental. • Para aquellos proyectos que tengan como finalidad la explotación de recursos naturales, usos agroindustriales o actividades relacionadas con el ecoturismo y demás actividades similares, debe garantizarse que 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 160 de 1994: objetivos y principios de desarrollo rural, instituciones del Sistema Nacional de Reforma Agraria; UAF; Zonas de desarrollo empresarial; cooperativas. • Ley 1776 de 2016: Zidres. • Decreto 870 de 2017: pago por servicios ambientales.

PILAR	RELACIÓN CON OT Y CON OTRAS FIGURAS CON INCIDENCIA EN SUELO RURAL	NORMATIVIDAD RELACIONADA
	<p>sean compatibles con la vocación agrícola, pecuaria y forestal del suelo y podrán desarrollarse en cualquier parte del suelo rural, de acuerdo con las normas de usos que se hayan definido en el POT o en la UPR. Deberá evitarse que estos nuevos desarrollos generen conglomerados o aglomeraciones industriales que des configuren o transformen la vocación agrícola, pecuaria y forestal del suelo rural.</p> <p>ii) Deberán verificarse las determinantes de superior jerarquía y los proyectos de utilidad pública que puedan afectar de manera positiva o negativa los proyectos PDET que se propongan para este Pilar.</p>	
Salud rural	<p>i) Conforme con las reglas para el ordenamiento del suelo rural definidas en el Decreto 1077 de 2015, la localización de equipamientos de salud podrá hacerse en suelos con categoría de desarrollo restringido del POT.</p> <p>ii) Los proyectos que se propongan en este Pilar podrán ser financiables mediante el incentivo de las “obras por impuestos” de las ZOMAC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 160 de 1994: objetivos y principios de desarrollo rural. - Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007: Sistema General de Participaciones SGP. - Ley 1530 de 2012: Sistema General de Regalías SGR.
Educación rural y primera infancia rural	<p>i) La localización de equipamientos de educación podrá hacerse en suelos con categoría de desarrollo restringido del POT.</p> <p>ii) Los proyectos que se propongan en este Pilar podrán ser financiables mediante el incentivo de las “obras por impuestos” de las ZOMAC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 160 de 1994: objetivos y principios de desarrollo rural. - Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007: Sistema General de Participaciones SGP. - Ley 1530 de 2012: Sistema General de Regalías SGR.
Reconciliación, convivencia y paz	La localización de equipamientos de bienestar social podrá hacerse en suelos con categoría de desarrollo restringido del POT.	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 160 de 1994: objetivos y principios de desarrollo rural. - Ley 1530 de 2012: Sistema General de Regalías SGR.

PILAR	RELACIÓN CON OT Y CON OTRAS FIGURAS CON INCIDENCIA EN SUELO RURAL	NORMATIVIDAD RELACIONADA
Derecho a la alimentación	Se recomienda garantizar una articulación territorial funcional entre los proyectos que se definan para este Pilar con las distintas figuras que tienen incidencia en suelo rural, como las zonas de reserva campesina, las Zidres y los territorios colectivos de las comunidades étnicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 70 de 1993: territorios colectivos de comunidades negras. - Ley 160 de 1994: objetivos y principios de desarrollo rural; mecanismos de acceso a tierras; resguardos indígenas; UAF; ZRC; Zonas de desarrollo empresarial. - Ley 1776 de 2016: Zidres. - Decreto 902 de 2017: procedimiento para acceso y formalización del Fondo de Tierras.
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	<p>i) Conforme con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, la localización de vivienda rural deberá hacerse en suelos con categoría de desarrollo restringido. Para su adecuado ordenamiento deben tenerse en cuenta las siguientes reglas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La identificación de las medidas de protección y mitigación para evitar que se afecten la estructura ecológica principal y los suelos pertenecientes a alguna de las categorías de protección. • Las normas para la parcelación de las áreas que se puedan desarrollar de acuerdo con las normas generales y las densidades máximas definidas por la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible. • La localización y dimensionamiento de la infraestructura básica de servicios públicos. • El sistema de espacio público del centro poblado. • El sistema vial. • Los equipamientos colectivos, tales como educación, bienestar social, salud, cultura y deporte. <p>ii) Deberán verificarse las determinantes de superior jerarquía y los proyectos de utilidad pública que puedan afectar de manera positiva o negativa los proyectos PDET que se propongan para este Pilar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 564 de 2006 (art. 122): Legalización de asentamientos humanos. - Decreto 4260 de 2007 compilado en Decreto 1077 de 2015: Macroproyectos de interés social nacional de primera generación. - Ley 1537 de 2012: acceso a vivienda. - Decreto 1310 de 2012: Macroproyectos de interés social nacional de segunda generación. - Decreto 1077 de 2015: condiciones y disponibilidad de sistema de acueducto y alcantarillado; disposición de residuos sólidos; rellenos sanitarios.

PILAR	RELACIÓN CON OT Y CON OTRAS FIGURAS CON INCIDENCIA EN SUELO RURAL	NORMATIVIDAD RELACIONADA
Infraestructura y adecuación de tierras	i) La localización de esta infraestructura podrá hacerse en suelos con categoría de desarrollo restringido , según lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015. ii) Deberán verificarse las determinantes de superior jerarquía y los proyectos de utilidad pública que puedan afectar de manera positiva o negativa los proyectos PDET que se propongan para este Pilar.	

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía complementaria:

Las siguientes publicaciones aportan elementos a las discusiones sobre el papel del Estado en el posacuerdo, así como de los principales retos a los que se enfrenta:

- García Villegas, Mauricio et. al. *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*, Documentos Dejusticia 28, noviembre de 2016.
- Rodríguez Garavito, César et. al. *La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo*, Bogotá: Documentos Dejusticia 30, enero de 2017.

MÓDULO 3. Hoja de ruta para la incorporación del ordenamiento del territorio en la formulación de los PDET

En esta última sección se identifican y precisan las actividades que permiten incorporar el OT en el proceso de formulación de los PDET y los PATR y, por tanto, constituyen un insumo para que la ART defina una hoja de ruta para los próximos meses. Las acciones que se recomienda sean priorizadas por la entidad son las siguientes:

1. Identificar el **modelo de desarrollo** que se propone en los municipios y distritos priorizados con la finalidad de garantizar una articulación de las estrategias e intervenciones que se proponen en estos instrumentos de planeación territorial con los PDET. Se reitera la importancia de que los PDET permitan concretar los objetivos de transformación estructural del campo y de relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.
2. Identificar el **modelo de ordenamiento** de los POT de los municipios y distritos priorizados, así como del **modelo de ordenamiento del suelo rural**, para garantizar también una articulación con las estrategias y proyectos PDET. Éste último instrumento deberá contribuir desde el punto de vista del OT, a revertir las inequidades sociales y territoriales entre otras cosas, mediante la funcionalidad territorial en general y entre áreas urbanas y rurales en específico.
3. Se requiere identificar en las políticas sectoriales las “**determinantes**” o “**prioridades**” de OT que tienen incidencia en los territorios priorizados, lo que supone localizarlas y georreferenciarlas, para efectos de incorporarlas en los PDET en razón de ser normas de superior jerarquía, así como para identificar los efectos que tendrían para los proyectos PDET. Esta labor supone, entre otras cosas, adelantar un **diálogo institucional** con las siguientes cabezas de sector:
 - a) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para las *determinantes ambientales y de riesgo*
 - b) Ministerio de Cultura para las determinantes de patrimonio cultural
 - c) Ministerio de Transporte para las determinantes de infraestructura vial, puertos y aeropuertos de la red vial nacional
 - d) Ministerio de Minas y Energía para la verificación determinantes relacionadas con la red de energía del nivel nacional
 - e) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la identificación de la *red de agua y saneamiento básico*
 - f) Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación para verificar la existencia de áreas metropolitanas y de los correspondientes lineamientos de planeación y de ordenamiento metropolitano. Se requiere también de un diálogo con las Juntas Metropolitanas como máxima autoridad de estos esquemas asociativos.¹⁵

¹⁵ Actualmente se encuentran constituidas seis áreas metropolitanas: Valle de Aburrá, Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta, Centro Occidente y Valledupar.

La verificación de las determinantes de superior jerarquía supone, además, garantizar que los PDET reconozcan e incorporen las restricciones establecidas en los **planes** que las desarrollan. La ART deberá incluir en los PDET las disposiciones y normas que resulten aplicables, según el caso, las cuales podrán estar contenidas entre otros, en los siguientes instrumentos:

- a) **Planes de Manejo Ambiental** de los ecosistemas estratégicos del nivel nacional, regional y departamental, los cuales contienen *determinantes ambientales*.
- b) **Planes de Gestión del Riesgo** del nivel nacional regional y departamental, los cuales contienen y desarrollan *determinantes ambientales*.
- c) **Planes Especiales de Manejo y Protección**, que definen las normas de protección del *patrimonio cultural* y constituyen determinantes de superior jerarquía.
- d) **Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano**, que definen los lineamientos de las áreas metropolitanas, identificando además *los hechos metropolitanos y el componente de ordenamiento*, los cuales constituyen también determinantes o prioridades de OT.

En la siguiente tabla se sintetiza la institucionalidad pública, así como los planes para cada una de las determinantes, con la finalidad de que la ART adelante un diálogo institucional, según el caso:

Tabla No. 5. Institucionalidad pública y planes para las determinantes de superior jerarquía

Determinantes	Institucionalidad	Plan
Ambientales y de gestión del riesgo	Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible y Unidad de Gestión del Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de manejo ambiental • Planes de gestión del riesgo
Patrimonio cultural	Ministerio de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Planes Especiales de Manejo y Protección • Planes Especiales de Salvaguardia
Infraestructura vial, puertos y aeropuertos de la red vial nacional	Ministerio de Transporte y Agencia Nacional de Infraestructura	
Red de energía del nivel nacional	Ministerio de Minas y Energía	

Red de acueducto y alcantarillado del nivel nacional	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	
Componente de OT de las áreas metropolitanas	Ministerio del Interior, DNP y Juntas Metropolitanas	Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano y de OT

Fuente: Elaboración propia

5. Se requiere identificar, localizar y georreferenciar los **proyectos de utilidad pública e interés social** que tengan incidencia en las regiones PDET, con la finalidad de aprovechar la potencialidad que tendrían para la articulación funcional con las iniciativas PDET. Esta identificación supone adelantar también un diálogo institucional con el sector minero y de hidrocarburos para definir estrategias de articulación con estos proyectos.
6. Una vez se defina la localización de las intervenciones y de los proyectos PDET deberá verificarse el **régimen de usos** y por tanto, las correspondientes restricciones y limitaciones de la norma en el POT y en las UPR, para efectos de cumplir con la norma asignada al suelo.
7. Es importante **rastrear y mapear los posibles conflictos en los usos del suelo que se presenten en los territorios priorizados**, con el fin de que el instrumento de los PDET, en la medida de la posible, contribuya a solucionarlos. Se recomienda que esta identificación se realice no solo a partir de la información y de la cartografía oficial, sino también en los ejercicios participativos con la comunidad.
8. Se requiere identificar y georreferenciar la localización de **otras figuras con incidencia en suelo rural**, así como los planes correspondientes que hayan sido adoptados. Se recomienda verificar la existencia de las siguientes figuras y definir formas de articulación funcional territorial, entre otras, con:
 - a) Propiedad colectiva de comunidades étnicas y los correspondientes planes de vida o de etnodesarrollo
 - b) Zonas de reserva campesina
 - c) Predelimitación de las Zidres

La recolección, sistematización y análisis de la anterior información permitirá a la ART construir caracterizaciones de las regiones PDET con un enfoque de ordenamiento territorial, lo que se traduce en la definición de proyectos estratégicos que tengan impacto supramunicipal y que apunten a revertir las inequidades socioeconómicas y territoriales, así como a garantizar la articulación de las inversiones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos:

- Misión para la Transformación del Campo, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, *Definición de categorías de ruralidad*, diciembre de 2014, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf>

Leyes, decretos y actos administrativos:

Ley 388 de 1997

Decreto 1077 de 2015

Decreto 893 de 2017

Anexo No. 1. Marco normativo aplicable a los PDET en temas de OT, desarrollo rural y tierras

Marco normativo	Leyes, decretos y otros actos administrativos
OT y regulación de los usos del suelo	<p>Ley 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Decreto 2201 de 2003, Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.</p> <p>Ley 1454 de 2011, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.</p> <p>Ley 1617 de 2013, Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.</p> <p>Ley 1625 de 2013, Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.</p> <p>Decreto 1077 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.</p>
Desarrollo territorial	<p>Ley 715 de 2001, Sistema General de Participaciones.</p> <p>Ley 1176 de 2007, Sistema General de Participaciones.</p> <p>Ley 1530 de 2012, Sistema General de Regalías.</p>
Desarrollo rural y tierras	<p>Ley 70 de 1993, Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.</p> <p>Ley 160 de 1994, Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Ley 1776 de 2016, Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres</p>
Implementación de la RRI	<p>Decreto 870 de 2017, Por el cual se establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación.</p> <p>Decreto 902 de 2017, Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.</p> <p>Ley 1819 de 2016 y Decreto 1650 de 2017, Zonas más afectadas por el conflicto ZOMAC.</p>

Fuente: Elaboración propia