

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, miércoles, 18 de septiembre de 2019



Al responder cite este Nro.  
20192100037753

PARA: Luis Alejandro Tovar Arias Vicepresidente (E) de Integración Productiva

DE: Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta Memorando 20193200037323 – Solicitud Emisión de Concepto.

Cordial saludo,

En atención, al radicado de la referencia, por medio del cual el Vicepresidente (E) de Integración Productiva, solicita “concepto respecto al desarrollo de actividades agropecuarias en todas las zonas que en la capa de frontera agrícola definida por la UPRA en la resolución 261 de 2018”, y a su vez requiere “establecer en especial si UPRA tiene dentro de sus competencias la capacidad de establecer los usos de suelo, y por ende estar al mismo nivel de competencia Constitucional de las entidades Municipales y las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridad ambiental”, esta dependencia, se pronuncia en los siguientes términos:

Para empezar, es preciso decir que de conformidad con lo establecido en los artículos 311, 313 y 334 de la Constitución Política Colombiana, al municipio como entidad fundamental de la división político - administrativa del Estado le corresponde, entre otras funciones, la de ordenar el desarrollo de su territorio, intervenir en el uso del suelo y otorgar facultades a los Concejos Municipales para reglamentarlo.

En el mismo sentido, el numeral 2° del artículo 1° de la Ley 388 de 1997, dentro de los objetivos de dicha norma, está “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.” (Resaltado fuera del texto original).

Por otro lado, el Decreto 4145 de 2011, por medio del cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, establece en su artículo 5°, las siguientes funciones:

*“Artículo 5° Funciones. Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, ejercerá las siguientes funciones generales:*

- 1. Planificar el uso eficiente del suelo rural, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto, previa aprobación del Consejo de Dirección Técnica, previendo el respectivo panorama de riesgos, y una mayor competitividad de la producción agropecuaria en los mercados internos y externos.*
- 2. Planificar los procesos de adecuación de tierras con fines agropecuarios, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto, previa aprobación del Consejo de Dirección Técnica.*
- 3. Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial.*
- 4. Planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto.*
- 5. Planificar los procesos de formalización, como parte del ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales.*
- 6. Proyectar el comportamiento del mercado de tierras rurales y orientar su regulación con el fin de generar acceso eficiente y equitativo a las tierras.*
- 7. Administrar su sistema de información, que sea compatible en lo pertinente con las políticas de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales y de Interrelación de Catastro y Registro, y con las demás entidades competentes garantizando el eficiente acceso por parte de los usuarios institucionales y demás interesados, y el respeto por la ley estatutaria de protección de datos personales.*
- 8. Caracterizar y precisar los fenómenos de concentración, de fraccionamiento antieconómico y de informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales, y generar instrumentos para promover su óptimo aprovechamiento productivo y sostenible.*
- 9. Publicar y divulgar la información técnica que genere, en especial la relacionada con el ordenamiento del uso del suelo rural, adecuación de tierras y mercado de tierras rurales.*
- 10. Las demás que le señale la ley o le sean asignadas y que por su naturaleza le correspondan.”*

Nótese que, entre las funciones de la UPRA, respecto al uso del suelo rural, encontramos las de definir, planificar, caracterizar, publicar, administrar, mas no la de establecer el uso de este.

En el mismo sentido, en la parte considerativa de la Resolución 261 de 2018 proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en los fundamentos legales encontramos el citado numeral 3° del artículo 5° del Decreto 4145 de 2011, que señala que entre las funciones de la UPRA está la de definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las **entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial**.

De tal manera, respecto al cuestionamiento realizado en el sentido de determinar si dentro de las competencias de la UPRA está la de **establecer los usos de suelo**, de lo expuesto en precedencia, se puede concluir que no se encuentra dentro de sus funciones.

En segundo lugar, el numeral 1 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, establece que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras funciones, la de *“formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”*. (Subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, el artículo 3° del Decreto 4145 de 2011, señala que la UPRA *“tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias”*. (Subrayado fuera del texto original).

Por otra parte, en los artículos 3° y 6° del Decreto 1985 de 2013, modificado por el Decreto 2369 de 2015, faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para *“formular, dirigir y coordinar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia”, y “formular, coordinar y adoptar la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, gestión de bienes públicos rurales”*. (Subrayado fuera del texto original).

Asimismo, el artículo 12 ibidem, señala que es función del Viceministerio de Desarrollo Rural *“proponer e implementar las políticas sobre el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso productivo del suelo siguiendo los lineamientos, criterios y*

*recomendaciones dados por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)". (Subrayado fuera del texto original).*

En el mismo sentido, en el artículo 4º de la Ley 1776 de 2016, se establece que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural”. Asimismo, señala que “el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la frontera agrícola teniendo en cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad”.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>1</sup>, existe la necesidad de realizar el ordenamiento territorial, acompañado de la definición de la frontera agrícola, como insumo para hacer un uso más eficiente del suelo y de los recursos naturales, y desarrollar sistemas productivos más amigables, de acuerdo con las condiciones medioambientales. Igualmente, se requiere promover la incorporación en el manejo sostenible de tierras en los instrumentos de planificación, para lo cual la identificación de la Frontera Agrícola nacional contribuye a este propósito.

Es necesario decir, que mediante la Resolución 128 del 26 de mayo de 2017, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se fijaron los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, en su eje estructural de administración y gestión de tierras rurales del plan de acción de la Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, haciendo énfasis en la necesidad de la modernización y el fortalecimiento de la administración de los bienes inmuebles de la Nación y de la definición, manejo y regulación de la frontera agrícola.

En virtud de la normatividad citada, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural profirió la Resolución 261 de 2018, por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general, la cual dispone en su artículo 8º, lo siguiente:

*“Artículo 8º Incorporación de la frontera agrícola nacional en los instrumentos de planificación del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas incorporarán la definición e identificación de frontera agrícola nacional en sus instrumentos de planificación. Sin perjuicio de lo anterior, ni de las competencias de las entidades respectivas, la identificación de la frontera agrícola nacional no aplica para la toma de decisiones que impacten aspectos económicos, instrumentos financieros y crediticios, o de planificación, a nivel predial.”*

*Parágrafo. 1º—Los entes territoriales podrán tener en cuenta la frontera agrícola nacional como área de referencia en sus instrumentos de planificación y gestión del suelo rural agropecuario. Igualmente, podrán adaptarla a su ámbito territorial*

<sup>1</sup> Informe P. d. (2011). Colombia Rural. *Razones para la esperanza*, citado por las directrices voluntarias y su aplicación desde América Latina de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO (2015)

de acuerdo con la información oficial de su jurisdicción y la metodología de que trata el artículo 7° de esta resolución.

**Parágrafo. 2°—La identificación de la frontera agrícola nacional no aplica para análisis prediales. Para esos efectos se deberá complementar con estudios detallados o información primaria.**” (Subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, en relación con el desarrollo de actividades agropecuarias en las zonas de la capa de frontera agrícola emitidas por la UPRA, es pertinente citar el parágrafo 1° del artículo 5° del citado Decreto 4145 de 2011, el cual literalmente dispone:

**Parágrafo 1°. El ordenamiento social de la propiedad incluye los procesos agrarios y el acceso a la tierra por parte de los grupos poblacionales. Los procesos agrarios y demás actuaciones administrativas requeridas para la implementación de las políticas de regulación, acceso, y administración de tierras rurales, serán adelantados por el INCODER, dentro del marco de sus competencias Constitucionales y legales.** (Destacado fuera del texto original).

Conforme con lo anterior, el procedimiento de implementación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, proferido por la Vicepresidencia de Integración Productiva de la ADR, señala que para la formulación de tales proyectos se deben tener en cuenta las restricciones o condicionantes ambientales de las áreas en las que se adelantarán los proyectos, **y primará el resultado de la verificación ambiental que realice la Agencia** a través de los cruces de información de acuerdo con la superposición del polígono de referencia del **predio donde se ejecutará el proyecto**, con el Sistema de Información Geográfico administrado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, que contiene las capas oficiales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP y las Estrategias de Conservación Ambiental definidas en la Ley (Reservas forestales, Páramos y Humedales).

Por su parte, el literal b) del numeral 1.4 ibidem, señala entre los requisitos jurídicos asociados a los predios, el de acreditar la condición de propietario, poseedor, tenedor u ocupante del predio en el que se desarrollará el Proyecto.

En concordancia con lo anterior, las Circulares 077 y 079 de 2019 proferidas por la presidencia de la ADR, coinciden en señalar en su correspondiente “*documento orientador para la aplicación de la circular 005 de 2019*”, respecto a la frontera agrícola, que la actividad productiva deberá desarrollarse dentro de la frontera agrícola, en los términos definidos en la Resolución 261 de 2018, proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

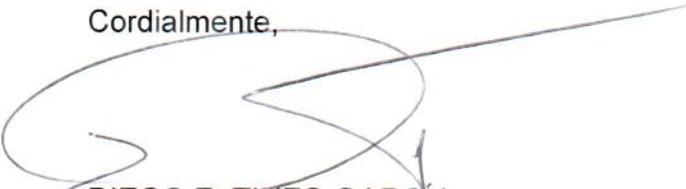
De la lectura de los antecedentes normativos transcritos, podemos concluir, que para la implementación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial en las zonas de frontera agrícola, en los cuales se deba dar cumplimiento por parte del peticionario a requisitos jurídicos asociados a los predios donde se desarrollará el proyecto, o se tomen decisiones que impacten aspectos económicos, instrumentos

financieros y crediticios, o de planificación, debe primar la verificación ambiental que realice la ADR, a través de los cruces de información tanto de los POT, o EOT, proferidos por los entes territoriales, como con los sistemas de información administrados las entidades competentes.

A manera de conclusión y en concordancia con lo anterior, podemos afirmar que de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 8° la Resolución 261 de 2018, proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la identificación de la frontera agrícola nacional no aplica para análisis prediales, para los cuales se deberá complementar con estudios detallados, efectuados en los términos de la normatividad transcrita y en segundo lugar, de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 1° ibidem, es discrecional para los entes territoriales dar aplicación a la frontera agrícola nacional como área de referencia en sus instrumentos de planificación y gestión del suelo rural agropecuario.

Finalmente, se precisa que el presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



DIEGO E. TIUZO GARCÍA

Anexos: N/A

Copia: N/A

Elaboró: Mauricio Díaz Moncada, Abogado Oficina Jurídica  
Revisó: Nhazly Correa, Abogado Oficina Jurídica  
Aprobó: Diego E. Tiuzo García

## MEMORANDO

3200

Bogotá D.C, martes, 17 de septiembre de 2019



Al responder cite este Nro.  
20193200037323

PARA: DIEGO EDISON TIUZO GARCIA, Jefe de Oficina Jurídica  
DE: Vicepresidente (E) de Integración Productiva  
ASUNTO: Solicitud de Concepto Jurídico Ordenamiento Productivo

Atento saludo, doctor Tiuzó.

Atendiendo las competencias de la Oficina Jurídica de la ADR, establecidas en el decreto 2364 de 2015 y dentro del marco de los lineamientos para la distribución de recursos de la Agencia de Desarrollo Rural- ADR, el Ministerio de Agricultura ha definido como uno de los criterios para priorizar la inversión de la ADR "El Ordenamiento social y productivo" que contempla la implementación de la estrategia de ordenamiento productivo de la frontera agrícola definida por la UPRA en la resolución 261 del 2018.

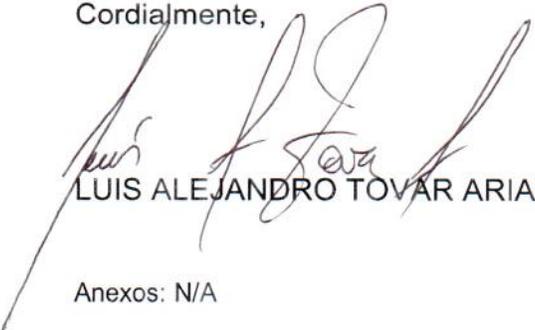
De esta manera, solicitamos muy amablemente su concepto respecto al desarrollo de actividades agropecuarias en todas las zonas que en la capa de frontera agrícola emitida por la UPRA a escala 1:100.000, se georreferencian dentro de la zonificación de bosques naturales y áreas no agropecuarias.

Lo anterior teniendo en cuenta que gran parte de algunas zonas del país se encuentran dentro de esta zonificación; sin embargo, existen productores que durante muchos años han desarrollado actividades agropecuarias en estas zonas (que no cuentan con cobertura boscosa actualmente) y acorde a lo expuesto en el artículo 8 de la resolución 261 refiere que *"... incorporará la definición e identificación de la Frontera Agrícola Nacional en sus instrumentos de planificación. Sin perjuicio de lo anterior, ni de las competencias de las entidades respectivas, la identificación de la Frontera Agrícola Nacional no aplica para la toma de decisiones que impacten aspectos económicos, instrumentos financieros y crediticios, o de planificación, a nivel predial."*

Esto se hace necesario para establecer en especial si UPRA tiene dentro de sus competencias la capacidad de establecer los usos de suelos, y por ende estar al mismo nivel de competencia Constitucional de las entidades Municipales y las Corporaciones Autónomas Regionales como Autoridad Ambiental.

Quedamos atentos a su respuesta,

Cordialmente,



LUIS ALEJANDRO TOVAR ARIAS

Anexos: N/A

Copia: N/A

Elaboró: Liz Johana Garcia Hernandez- Gestor 1 Grado 13-Dirección de Acceso a Activos Productivos Vicepresidencia de Integración Productiva   
Revisó: Pedro Guillermo Roa – Gestor T1 Grado 13 Abogado Vicepresidencia de Gestión Contractual 