

Documento CONPES

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

3940

DELIMITACIÓN DE LA ZONA DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE PUERTO LÓPEZ (META)

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 17 de julio de 2018

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

General (R) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo
Vicepresidente de la República

Guillermo Abel Rivera Flórez
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Enrique de Jesús Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Juan Guillermo Zuluaga Cardona
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Griselda Janeth Restrepo Gallego
Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

María Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Yaneth Giha Tovar
Ministra de Educación Nacional

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Camilo Armando Sánchez Ortega
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Juan Sebastián Rozo Rengifo
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (E)

Germán Cardona Gutiérrez
Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Santiago Matallana Méndez
Director General del Departamento Nacional de Planeación (E)

Alejandra Corchuelo Marmolejo
Subdirectora General Sectorial

Santiago Matallana Méndez
Subdirector General Territorial

Resumen ejecutivo

La Ley 1776 de 2016¹ estableció las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, (Zidres) como aquellos territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012², que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial y cuya constitución deberá ir precedida del cumplimiento de tres etapas: una identificación, a cargo de la UPRA; una delimitación a cargo del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y una aprobación mediante decreto presidencial suscrito por el Consejo de Ministros.

En ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-077 de 2017, declaró la inexecutable del inciso 4 del artículo 4 de la Ley 1776 de 2016 y la exequibilidad condicionada del inciso primero del artículo 20 y de los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, en el entendido que *“la identificación, delimitación y aprobación de las zonas Zidres deberá estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales que resulten afectados por estas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de esos municipios”*.

Una vez concertados el Plan de Desarrollo Rural Integral, Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y las etapas de identificación y delimitación de la Zidres del municipio de Puerto López, tal como consta en la Resolución Administrativa 030³ del 11 de julio del 2018, suscrita por la mesa directiva del Concejo Municipal de Puerto López (Meta), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dando respuesta al oficio nro. 20185100424171 de la Secretaría Técnica del CONPES (DNP), mediante oficio con radicado DNP nro. 20186630379482 de fecha 16 de julio de 2018, solicitó la elaboración del documento CONPES al Director del DNP, acompañándolo del informe técnico que acredita el cumplimiento⁴ de las condiciones previstas en la Ley 1776 de 2016, el Decreto

¹ Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres.

² Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

³ Dicho acto administrativo de conformidad con el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, goza de presunción de legalidad, mientras no sea declarado nulo por juez competente.

⁴ Es importante indicar que la información allegada se tuvo como soporte para la convocatoria del CONPES. En este sentido y de conformidad con lo indicado en el inciso 3 del artículo 2.2.12.3.1 del Decreto 1082 de

1273 de 2016⁵, la Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional y el Documento CONPES 3917 *Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)*⁶.

De acuerdo con lo anterior, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la delimitación de la Zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) situada en el municipio de Puerto López, en el departamento del Meta, resultado del proceso de concertación de las etapas de identificación y delimitación de la Zidres con el respectivo Concejo Municipal, la cual comprende un área conformada por 860 predios rurales de dicho municipio⁷, equivalente a 174.961 hectáreas. Esta delimitación servirá como base para la posterior aprobación de la Zidres de Puerto López por decreto presidencial suscrito por el Consejo de Ministros, tal como lo indica la Ley 1776 de 2016.

Clasificación: Q15, Q18 y R52.

Palabras clave: área de referencia, Zidres, identificación, delimitación, ordenamiento territorial, plan de desarrollo rural integral.

2015 *“La veracidad, idoneidad, precisión y calidad de la información suministrada para la elaboración de Documentos CONPES será responsabilidad de las entidades sectoriales competentes aportantes de la información, de conformidad con la normativa aplicable a cada sector.”*

⁵ Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf>

⁷ De los cuales 27 se encuentran en proceso de restitución de tierras, con sentencia de restitución en firme o afectados por medidas de protección contra el desplazamiento forzado, por lo que su aprovechamiento en proyectos productivos debe satisfacer unos requisitos especiales para tal fin.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES	9
2.1. Lineamientos para la identificación de las Zidres como fundamento para su delimitación por parte del CONPES.....	9
2.2. Priorización del municipio de Puerto López (Meta) y articulación con autoridades locales.....	14
2.3. Prospectiva de desarrollo rural integral para la Zidres de Puerto López.....	16
3. PROCESO METODOLÓGICO DE IDENTIFICACIÓN DE LA ZIDRES DE PUERTO LÓPEZ.....	18
3.1. Ajuste del área de referencia como insumo de identificación de la Zidres, con base en la frontera agrícola estimada por la UPRA para Puerto López	20
3.2. Análisis del plan básico de ordenamiento territorial e identificación de restricciones para actividades agropecuarias, forestales y pesqueras en Puerto López	24
3.3. Identificación de restricciones que no pudieron ser analizadas con información oficial disponible a nivel nacional	27
3.4. Aplicación del modelo cartográfico para la identificación del área potencial de la Zidres de Puerto López, como insumo para su delimitación	29
4. DELIMITACIÓN DE LA ZIDRES DE PUERTO LÓPEZ	31
5. RECOMENDACIONES.....	35
GLOSARIO	36
ANEXOS	39
Anexo A. Oficio remitido por Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a Secretaría Técnica del CONPES (radicado nro. 20186630379482) con Informe técnico de identificación de la Zidres en Puerto López (Meta), memoria técnica de predios que integran el área potencial identificada, el Plan de Desarrollo Rural Integral y el Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, elaborados por la UPRA.....	39
Anexo B. Resolución Administrativa 030 del 11 de julio de 2018, expedida por el Concejo Municipal de Puerto López (Meta)	40
BIBLIOGRAFÍA.....	41

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres, Documento CONPES 3917	13
Mapa 2. Áreas de referencia como insumo para la identificación de la Zidres en Puerto López (Meta).....	21
Mapa 3. Frontera agrícola estimada para el municipio de Puerto López.....	23
Mapa 4. Áreas de referencia del Puerto López definidas por el Documento CONPES 3917 dentro de la frontera agrícola estimada	24
Mapa 5. Identificación del área potencial de la Zidres en Puerto López	30
Mapa 6. Predios contenidos total o parcialmente dentro del área potencial identificada de la Zidres de Puerto López	31
Mapa 7. Predios saneados y no saneados en el área potencial identificada*	33

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Plan de trabajo para la identificación de la Zidres de Puerto López, como fundamento para su delimitación por el CONPES	15
Tabla 2. Ejes estratégicos para el Plan de Desarrollo Rural Integral de la Zidres de Puerto López.....	18
Tabla 3. Determinantes contempladas en el PBOT del municipio de Puerto López que impiden la constitución de la Zidres.....	26
Tabla 4. Restricciones identificadas que no hicieron parte de la estimación indicativa de áreas de referencia del Documento CONPES 3917	29

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ANT	Agencia Nacional de Tierras
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Consea	Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
Cormacarena	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDRI	Plan de desarrollo rural integral
POPSPR	Plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural
Sipra	Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria
Umata	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
Zidres	Zona de interés de desarrollo rural, económico y social

1. INTRODUCCIÓN

Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) fueron creadas por la Ley 1776 de 2016⁸ y reglamentadas parcialmente por el Decreto 1273 de 2016⁹. Dicho marco normativo establece las restricciones y los requisitos que las áreas rurales del país deben cumplir para su constitución como Zidres, así como las responsabilidades que las entidades públicas del orden nacional tienen al respecto. En particular, en el artículo 1 de esta ley, se definen las Zidres como territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola que se establecerán a partir de planes de desarrollo rural integral (PDRI) en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial. La identificación de dichas zonas corresponde a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012¹⁰, o la que haga sus veces.

Por su parte, la Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequibles el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, relacionados con la identificación, delimitación y aprobación de las Zidres, en el entendido de que dichas etapas deben ir precedidas de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de las entidades territoriales que resulten afectados por estas decisiones y se tomen en cuenta los planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de esos municipios. La citada ley estableció en cabeza del CONPES delimitar las Zidres, teniendo en cuenta los resultados de la identificación de estas zonas por parte de la UPRA y, posteriormente, aprobarlas mediante decreto presidencial suscrito a través del Consejo de Ministros.

Como insumo para planificar y adelantar de manera estratégica y eficiente los procesos de identificación y posterior delimitación, el 7 de febrero de 2018 se aprobó el Documento CONPES 3917 *Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)*¹¹. A partir del análisis y definición de criterios técnicos para aplicar las restricciones y los requisitos establecidos en el marco normativo para las Zidres, dicho documento arrojó las áreas rurales de referencia para los procesos de identificación *in situ* de esta clase de zonas¹².

⁸ Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres.

⁹ Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

¹⁰ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf>.

¹² La cartografía asociada las áreas de referencia puede ser consultada en UPRA (2018b).

Con base en esto, la UPRA y la Alcaldía Municipal de Puerto López definieron un plan de trabajo, cuyo propósito principal consistió en aunar esfuerzos para la constitución de una Zidres en dicho municipio. Como resultado, se cuenta con la información requerida por el marco normativo para delimitar dicha zona, así como para la verificación del cumplimiento del proceso de información, concertación y coordinación con el Concejo Municipal y la articulación con el plan básico de ordenamiento territorial (PBOT), en cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia C-077 de 2017.

En cuanto al desarrollo del proceso de información, concertación y coordinación, la Resolución Administrativa 030 del 11 de julio de 2018 del Concejo Municipal de Puerto López plasma en sus considerandos que esta corporación recibió la documentación de soporte del PDRI y de la identificación como insumo para la delimitación de la Zidres; obtuvo respuestas por parte de representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a los interrogantes de los concejales respecto de la Zidres; considera que se dio cumplimiento al marco normativo aplicable a las Zidres y que la identificación como base de la delimitación de la Zidres se ajusta a las disposiciones del PBOT del municipio.

El presente documento efectúa la delimitación de la Zidres en el municipio de Puerto López (Meta) con base en la identificación realizada por la UPRA, en cumplimiento de lo definido en el artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, y se estructura en cinco secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes normativos y el trabajo de campo realizado por la UPRA en coordinación con las autoridades locales y las comunidades rurales, que permitió la identificación definitiva del área de la Zidres del municipio de Puerto López. La tercera sección presenta el proceso metodológico desarrollado por la UPRA para la identificación de la Zidres como insumo de la delimitación. La cuarta sección presenta las recomendaciones al CONPES.

2. ANTECEDENTES

Esta sección presenta los antecedentes normativos e institucionales relacionados con la identificación y delimitación de las Zidres y, para el caso particular de Puerto López, con el proceso de focalización y priorización de este municipio, y el desarrollo de las actividades de información, concertación y coordinación con el Concejo Municipal.

2.1. Lineamientos para la identificación de las Zidres como fundamento para su delimitación por parte del CONPES

El marco normativo que rige el desarrollo de las Zidres implica una serie de etapas o pasos necesarios para su identificación, delimitación y aprobación, así como un conjunto de restricciones y requisitos que estas zonas deben satisfacer. Durante estos procesos se deben

desarrollar actividades de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de las entidades territoriales que se vean afectadas por las iniciativas de constitución de las Zidres y se debe tener en cuenta lo contemplado en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial para las áreas rurales, tal como fue dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-077 de 2017.

El artículo 21 de la Ley 1776 de 2016 definió que la identificación de las áreas potenciales para declarar una Zidres será establecida por la UPRA, mientras que la delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno nacional a través de un documento CONPES y su aprobación será realizada por medio de un decreto¹³.

Por estas razones, el Documento CONPES 3917 definió unos lineamientos mínimos para desarrollar las actividades conducentes a la creación y puesta en marcha de las Zidres. Por un lado, dicho documento estableció que los procesos de identificación, delimitación y aprobación de las Zidres deben partir de unas áreas de referencia que indicativamente cumplen con las restricciones y requisitos para dichos fines. Por otro lado, definió acciones mínimas a desarrollar para una apropiada articulación con los concejos municipales, en el marco de las labores de identificación de las Zidres que le corresponde a la UPRA adelantar de forma previa a la delimitación por el CONPES.

En lo concerniente a las áreas de referencia, la UPRA (2018a) elaboró e implementó una metodología para estimar la localización y cuantificación de las áreas rurales que pueden ser potencialmente declaradas como Zidres en el país. Lo anterior se fundamentó en información oficial disponible suministrada por diferentes entidades del orden nacional¹⁴, para analizar las restricciones y requisitos definidos en el marco normativo y las precisiones de la Corte Constitucional. Las restricciones para las Zidres se definen en los artículos 29 y 30 de la Ley 1776 de 2016, y se precisan en el artículo 2.18.2.3 del Decreto 1071 de 2015¹⁵, adicionado por el Decreto 1273 de 2016 y el numeral noveno de la parte resolutoria de la Sentencia C-077 de la Corte Constitucional, que extendió la prohibición de constituir Zidres en territorios indígenas que se encuentren en procesos de titulación como resguardos. De igual forma, la UPRA certifica que, en el proceso de identificación y delimitación, tuvo en cuenta las anteriores restricciones y la limitante señalada en el artículo 27 de la Ley 1776 de

¹³ Para lo cual será necesario el PDRI al que hace referencia el artículo 1 de la Ley 1776 de 2016, el cual debe contener como una de sus líneas estratégicas un plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, en concordancia con el artículo 1 de la Ley 1776 de 2016 y el numeral 11 del artículo 2.18.1.1 del Decreto 1273 de 2016.

¹⁴ Según lo contemplado en el inciso 2 del artículo 2.18.2.1 del Decreto 1273 de 2016.

¹⁵ Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

2016. En consecuencia, las áreas rurales del país no podrán albergar Zidres en los siguientes casos:

- (i) Los territorios declarados como resguardos indígenas y aquellos en proceso de constitución que se encuentren en la fase de estudio socioeconómico con concepto favorable emitido por la autoridad competente.
- (ii) Los territorios colectivos titulados o en proceso de titulación y los territorios a los que hace referencia la Ley 70 de 1993¹⁶. Para los efectos de la Ley 1776 de 2016, un territorio en proceso de titulación es entendido como aquél que cuente con el concepto de la Comisión Técnica a la que se refiere el artículo 2.5.1.2.15 del Decreto 1066 de 2015¹⁷.
- (iii) Las zonas de reserva campesina debidamente declaradas por la entidad competente.
- (iv) Los territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales.

Además, el Documento CONPES 3917 incorporó otras áreas rurales que tienen restricciones para el desarrollo óptimo de proyectos productivos por sus características intrínsecas:

- (v) Áreas con amenaza relativa muy alta por movimientos en masa.
- (vi) Áreas con pendiente del terreno mayor a 45 grados.
- (vii) Territorios artificializados.
- (viii) Zonas de amenaza volcánica alta.
- (ix) Parques y áreas arqueológicas protegidas.

Adicionalmente, es necesario considerar cuatro situaciones previstas en el marco normativo que, si bien no implican restricciones para delimitar las Zidres, se deben cumplir de forma previa a su aprobación mediante decreto:

- Se deberá agotar el trámite de consulta previa antes de la creación de la zona en aquellas áreas donde el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas.
- Los consejos comunitarios, autoridades reconocidas legalmente como representantes de las zonas de reserva campesina y los territorios colectivos titulados, podrán bajo expresa solicitud, avalada por el Ministerio del Interior, solicitar al Ministerio de

¹⁶ Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

¹⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

Agricultura y Desarrollo Rural ser incluidos dentro de los procesos de producción establecidos para las Zidres.

- La declaratoria de una Zidres sobre un área en la que pesa una declaración de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento forzado no podrá efectuarse sin el aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente.
- Los predios con situaciones imperfectas solo podrán hacer parte de la Zidres una vez se encuentre saneada su situación jurídica.

Finalmente, una vez verificado que las anteriores restricciones no afecten el área rural sometida al proceso de constitución de Zidres, se debe analizar el cumplimiento de los requisitos que la Ley 1776 de 2016 definió en el inciso segundo del artículo 1¹⁸:

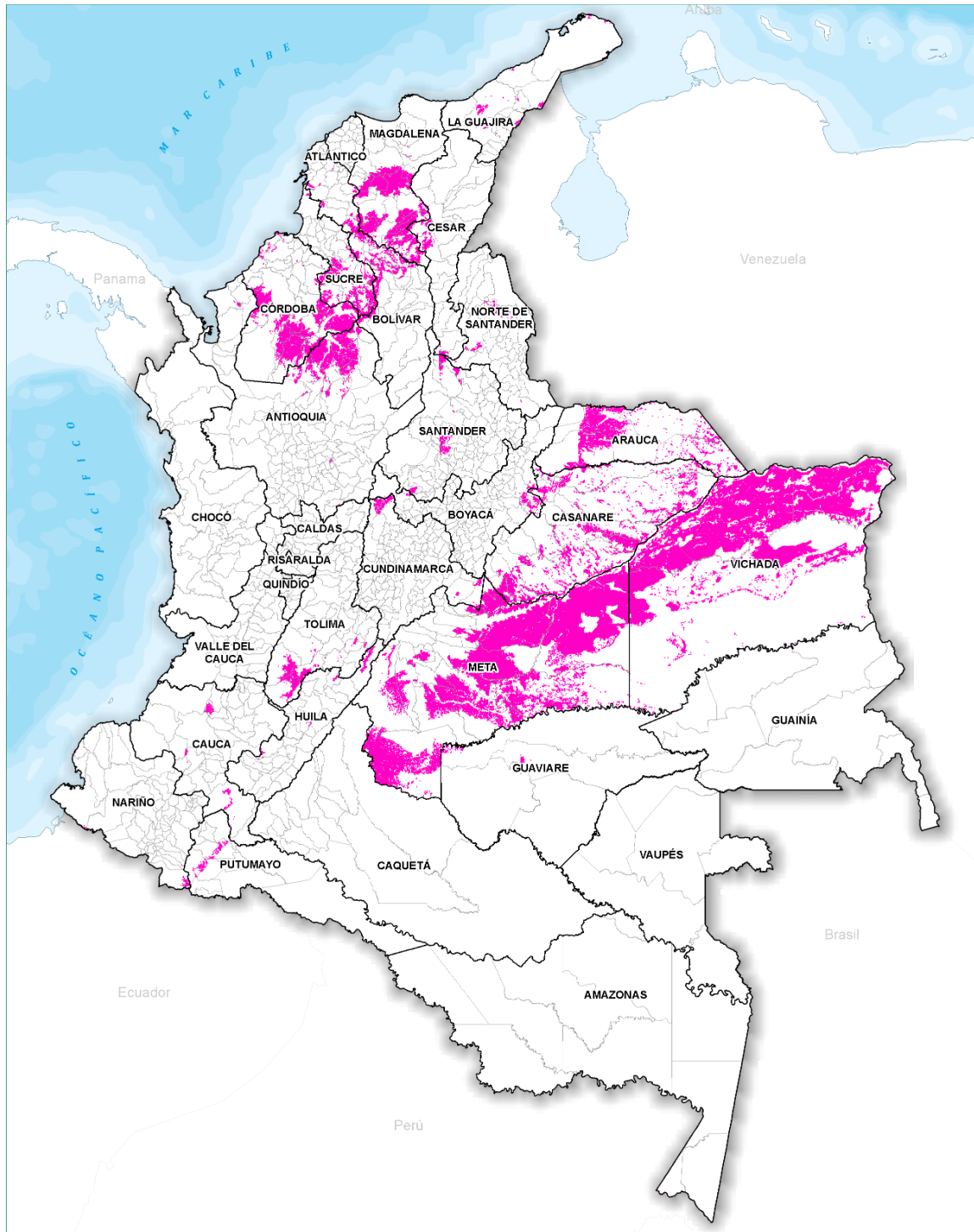
- (x) Que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos;
- (xi) Que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas;
- (xii) Que tengan baja densidad poblacional;
- (xiii) Que tengan altos índices de pobreza; o
- (xiv) Que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

De acuerdo con el Documento CONPES 3917, existen 7.278.964 ha de áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres (Mapa 1). La naturaleza de este resultado es indicativa, dado que la información de soporte para alcanzar dicha estimación se encuentra disponible en su mayoría a escala 1:100.000, y en algunos casos particulares no todas las restricciones pudieron ser analizadas con estos insumos¹⁹. El proceso de identificación y posterior delimitación requiere de un trabajo de campo *in situ*, que permite recabar información de detalle predio a predio.

¹⁸ En cuanto a los requisitos que deben cumplir las Zidres, el parágrafo 2 del artículo 2.18.2 del Decreto 1273 de 2016, determinó que la UPRA definirá técnicamente sus parámetros, con lo cual fuera posible analizarlos en el marco de los procesos de constitución de estas zonas. Lo anterior se cumplió con la metodología elaborada por la UPRA (2018a).

¹⁹ La metodología para la estimación de las áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres (UPRA, 2018a) explica con mayor detalle la escala de trabajo de la información y sus limitaciones para hacer la identificación definitiva de las Zidres. Esta información se encuentra disponible en el Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria (Sipra) de la UPRA (2018b).

Mapa 1. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres, Documento CONPES 3917



Fuente: UPRA (2018a).

En relación con los lineamientos mínimos para la articulación con los concejos municipales, en el marco de las actividades de identificación de las Zidres, el Documento CONPES 3917 definió unas actividades esenciales para tener en cuenta durante este proceso, con base en lo establecido por el marco normativo:

- (i) Presentar a los concejos municipales la metodología de áreas de referencia y sus resultados;
- (ii) Caracterizar las condiciones del municipio y explicar la pertinencia de crear una Zidres;
- (iii) Definir un plan de trabajo para coordinar las actividades que conduzcan a la aprobación de la Zidres;
- (iv) Concertar con los concejos municipales la identificación definitiva previa a la delimitación de la Zidres por el CONPES;
- (v) Elaborar, por parte de la UPRA, un informe técnico de identificación de la Zidres, como soporte para la aprobación de un documento CONPES de delimitación.

2.2. Priorización del municipio de Puerto López (Meta) y articulación con autoridades locales

Debido a que el 67 % del total del área de referencia adoptada por el Documento CONPES 3917, es decir, 4.874.998 ha, se encuentra en los departamentos de Vichada y Meta (UPRA, 2018b), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA iniciaron entre febrero y marzo de 2018 un trabajo de campo *in situ*, con énfasis en el departamento de Meta, para buscar acuerdos con las autoridades departamentales y municipales, conducentes a la constitución de la primera Zidres del país²⁰. Como resultado de este proceso de acercamiento, la Alcaldía de Puerto López (Meta) confirmó el interés de constituir una Zidres en su territorio, a partir de lo cual la UPRA inició un proceso de articulación con esta entidad territorial.

Este acercamiento implicó, en un primer momento, presentar a la Alcaldía de Puerto López, la Gobernación del Meta y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), el marco normativo de las Zidres, los procedimientos definidos en la Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional y la

²⁰ Los informes de las reuniones celebradas en este proceso de acercamiento y coordinación se encuentran en el Anexo A del presente documento.

metodología con sus resultados de estimación de las áreas de referencia como insumo para la identificación de la Zidres en Puerto López, que en total ascienden a 372.572 ha²¹.

De igual forma, se analizaron los determinantes y contenidos del PBOT de Puerto López. Esto permitió, por un lado, confirmar las áreas con restricciones para la constitución de la Zidres en el municipio, y, por otro lado, definir las áreas rurales sin restricciones donde la actividad agropecuaria puede ser desarrollada, como base para el trabajo de identificación de la Zidres.

Con base en lo anterior, la Alcaldía de Puerto López y la UPRA suscribieron el 21 de marzo de 2018 un acta que aprobó un plan de trabajo para adelantar la identificación del área definitiva de la Zidres y la elaboración de su PDRI, en el marco de un proceso de información, concertación y coordinación, en cumplimiento de la Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional (Anexo A). Por consiguiente, esta iniciativa incluyó jornadas de trabajo con el Concejo Municipal e, igualmente, con las comunidades rurales representadas tanto en las juntas de acción comunal como en el Concejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR).

El cronograma y las actividades principales relacionadas con la identificación de la Zidres de Puerto López, como insumo para la delimitación mediante documento CONPES, se presentan en la Tabla 1, junto con la fecha de cumplimiento.

Tabla 1. Plan de trabajo para la identificación de la Zidres de Puerto López, como fundamento para su delimitación por el CONPES

Actividad	Fecha de cumplimiento
Jornadas de información con presidentes de Juntas de Acción Comunal	4 de abril de 2018
Reunión de información con el Concejo Municipal	5 de abril de 2018
Jornada de información con el CMDR	6 de abril de 2018
Jornadas veredales de información	Del 7 al 10 de abril de 2018
Presentación de la identificación de áreas potenciales a ser declaradas Zidres a la Alcaldía y Concejo Municipal	19 de abril de 2018
Presentación del área identificada a la Alcaldía Municipal	23 de mayo de 2018

²¹ Ver actas de las reuniones celebradas los días 13 de febrero, 22 de febrero, 23 de febrero y 20 de marzo de 2018, disponibles como soportes dentro del Anexo A.

Presentación del área identificada,
como insumo de delimitación de la
Zidres, en sesión ordinaria del
Concejo Municipal

24 de mayo de 2018

Fuente: Anexo A y UPRA (2018e).

Nota: los informes técnicos y actas de las reuniones celebradas pueden consultarse en el informe técnico de identificación de la Zidres de Puerto López (Anexo A).

Como resultado de este proceso, el Concejo Municipal de Puerto López emitió la Resolución Administrativa 030 de 2018, aprobada el 11 de julio de presente año (Anexo B), en la cual se evidencia que esta corporación administrativa fue debidamente informada y concertó los resultados de la identificación, delimitación y del PDRI de la Zidres con la UPRA.

Finalmente, la UPRA elaboró un informe técnico de identificación de la Zidres que corresponde al Anexo A del presente documento, con lo cual dicha entidad afirma se dio cumplimiento a lo establecido por el marco normativo, la Sentencia de la Corte Constitucional y los lineamientos definidos en el Documento CONPES 3917.

2.3. Prospectiva de desarrollo rural integral para la Zidres de Puerto López

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 1776 de 2016, las Zidres se establecerán a partir de un PDRI, que contará con un plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (POPSPR)²² como una de sus líneas estratégica. El PDRI es un instrumento estratégico que traza la visión, objetivos, acciones, el plan de inversiones y los mecanismos de evaluación para el funcionamiento de una Zidres²³. Su formulación es responsabilidad de la UPRA²⁴ y debe guiar la acción coordinada del Estado, en respuesta a una estrategia multisectorial de desarrollo que debe ser adoptada de acuerdo con los lineamientos establecidos en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres²⁵.

Así mismo, la Ley 1776 de 2016 y sin perjuicio de las competencias propias de los respectivos concejos municipales, definió, en su artículo 5, dos instancias de coordinación en

²² De acuerdo con el numeral 11, artículo 2.18.1.1, Decreto 1273 de 2016.

²³ De acuerdo con el numeral 10, artículo 2.18.1.1, Decreto 1273 de 2016.

²⁴ En concordancia con el inciso primero del artículo 5 y el inciso cuarto del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016.

²⁵ Artículo 4, Ley 1776 de 2016.

materia de desarrollo rural en las Zidres: el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (Consea) en el ámbito departamental y el CMDR en el contexto municipal. Estas instancias de participación, coordinación y concertación del sector agropecuario deben estar integradas por actores públicos, comunitarios y empresariales, como es previsto en el artículo 88 de la Ley 160 de 1994²⁶ y el artículo 61 de la Ley 101 de 1993²⁷, respectivamente.

Con base en estos fundamentos, la UPRA desarrolló jornadas participativas con la comunidad rural y el CMDR, enfocadas en la construcción, diagnóstico y prospectiva para transformar las condiciones de desarrollo rural, económico y social del municipio de Puerto López por medio de la Zidres. El resultado final de este ejercicio se encuentra en el Anexo A del presente documento. Los ejes estratégicos con sus respectivas estrategias se presentan en la Tabla 2.

²⁶ Por el 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.

²⁷ Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

Tabla 2. Ejes estratégicos para el Plan de Desarrollo Rural Integral de la Zidres de Puerto López

Eje	Estrategia
Cohesión social y territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer los bienes y servicios públicos para garantizar los mínimos vitales, generar y fortalecer las capacidades de la población pobre y vulnerable y promover su inclusión social y productiva. • Formalización para el empleo. • Infraestructura para la comunicación y conectividad territorial. • Promoción y consolidación de espacios de participación y de organizaciones de la sociedad civil. • Fortalecimiento de las capacidades institucionales para responder a los requerimientos del territorio, principalmente CMDR, Consea y funcionarios públicos vinculados a las secretarías de despacho y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata).
Competitividad económica	<ul style="list-style-type: none"> • Generar conocimiento y desarrollar investigación y tecnologías para los ecosistemas de la altillanura y sectores económicos identificados con mayor potencial. • Desarrollar programas de formación y capacitación del recurso humano. • Diseñar e implementar planes de protección sanitaria y fitosanitaria. • Promover la creación y el fortalecimiento de cadenas de valor agroalimentarias. • Dotar de infraestructura y equipamientos para la producción, procesamiento, almacenamiento y distribución.
Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar el acceso a la tierra. • Regularizar la propiedad rural. • Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales. • Gestionar los conflictos de uso del suelo rural.

Fuente: UPRA (2018g).

3. PROCESO METODOLÓGICO DE IDENTIFICACIÓN DE LA ZIDRES DE PUERTO LÓPEZ

La presente sección describe el proceso metodológico implementado por la UPRA para la identificación del área potencial de la Zidres de Puerto López, como soporte de la delimitación por parte del CONPES. Según lo contenido en el informe técnico de identificación de la Zidres de Puerto López (Anexo A), la identificación de las áreas para declarar las Zidres es un proceso técnico que se fundamenta en el análisis de restricciones, definición de requisitos y aplicación de criterios de planeación territorial, desarrollo rural,

estudios de suelo a escala apropiada, información catastral actualizada, estudios de evaluación de tierras²⁸ y estudios e información aportados por las entidades públicas y los particulares, en cumplimiento de lo contemplado en el artículo 21 de la Ley 1776 de 2016 y el parágrafo 1 del artículo 2.18.2.1 del Decreto 1273 de 2016.

Con base en lo anterior, el proceso metodológico de identificación de la Zidres de Puerto López surtió cinco etapas.

En la primera se contrastaron los resultados de la estimación de áreas de referencia como insumo para la identificación de la Zidres en Puerto López, adoptados por el Documento CONPES 3917, frente a la frontera agrícola nacional, definida el 21 de junio de 2018 en la Resolución 000261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²⁹.

En la segunda se analizó el PBOT de Puerto López para identificar el área rural de este municipio donde las actividades productivas agropecuarias, forestales y pesqueras pueden ser desarrolladas, así como las restricciones que impiden el desarrollo agropecuario, previstas por dicho instrumento de ordenamiento territorial.

En la tercera se identificaron en el trabajo en campo *in situ* los territorios colectivos de comunidades negras en proceso de titulación y los territorios indígenas en proceso de constitución como resguardos, los cuales hacen parte de las restricciones definidas en el marco normativo aplicable a las Zidres, pero que no pudieron ser parte de los análisis desarrollados por la UPRA para estimar las áreas de referencia para la identificación de las Zidres, adoptadas por el Documento CONPES 3917, debido a la falta de información delimitada y disponible en cartografía para dicho ejercicio.

En la cuarta se excluyeron las restricciones contempladas en el PBOT del municipio y los territorios de comunidades étnicas previamente señalados, de las áreas de referencia para la identificación de la Zidres en Puerto López que se encuentran dentro de la frontera agrícola nacional. El resultado de lo anterior consiste en la identificación definitiva del área para la Zidres.

Finalmente, se solicitó al Ministerio del Interior la certificación de presencia o no de comunidades étnicas en el área identificada, con el propósito de conocer si era necesario

²⁸ Corresponde al proceso para establecer el desempeño de la tierra frente a un tipo de uso productivo específico. Su objetivo consiste en identificar y proponer sistemas productivos apropiados según las condiciones biofísicas de la zona, socialmente aceptables y económicamente viables, cuyo desarrollo sea sostenible en el largo plazo (UPRA, 2013).

²⁹ Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general.

adelantar el trámite de consulta previa definido en el párrafo 2° del artículo 29 de la Ley 1776 de 2016.

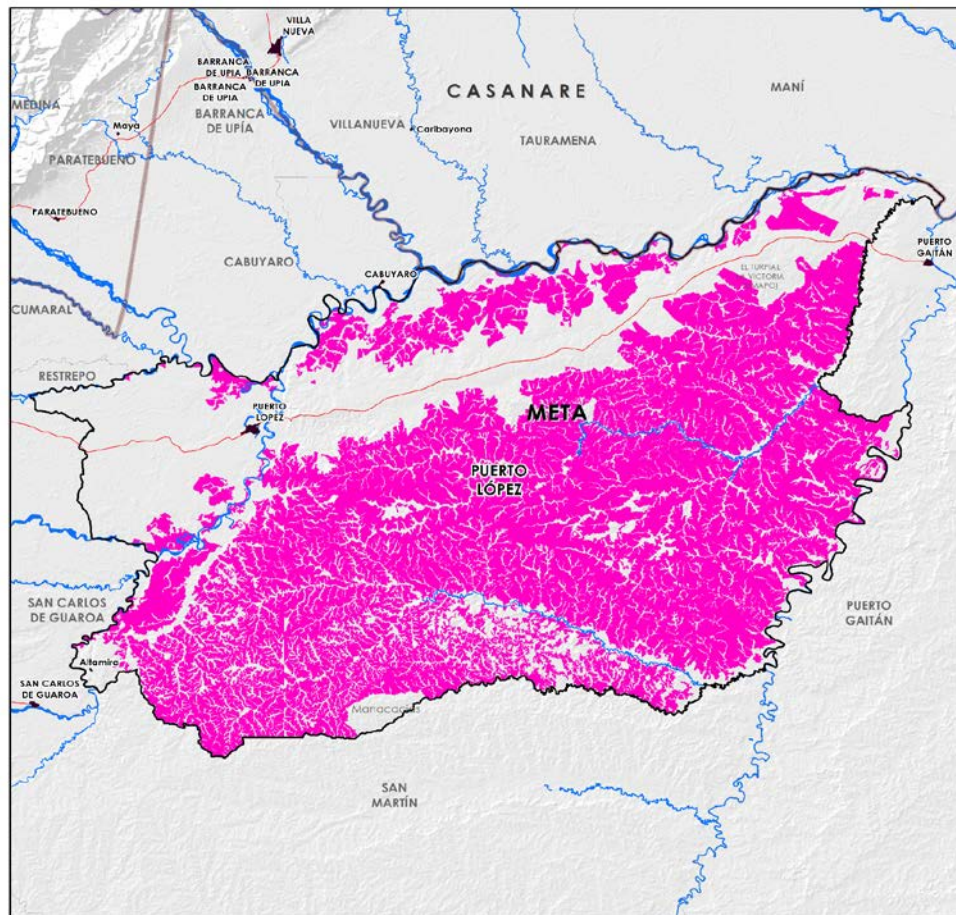
A continuación, se presenta el desarrollo de cada etapa de delimitación del área potencial de la Zidres de Puerto López (Meta) por parte de la UPRA, con base en la información contenida en el Anexo A.

3.1. Ajuste del área de referencia como insumo de identificación de la Zidres, con base en la frontera agrícola estimada por la UPRA para Puerto López

Según la aplicación de la metodología de la UPRA (2018a), adoptada por el Documento CONPES 3917, el área de referencia que podría constituirse como Zidres para Puerto López asciende a 372.572 ha, es decir, el 59,7 % del área total de este municipio³⁰ (Mapa 2).

³⁰ El área del municipio de Puerto López (Meta) es de 6.239 kilómetros cuadrados, equivalentes a 623.900 ha (IGAC, 2017).

Mapa 2. Áreas de referencia como insumo para la identificación de la Zidres en Puerto López (Meta)



Fuente: UPRA (2018c, pág. 14).

Dado que las Zidres son territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola, éstas deben alinearse con las políticas públicas del sector agropecuario que promuevan el uso eficiente del suelo rural, basado en el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. Esto implica organizar las iniciativas de producción agropecuaria en territorios rurales aptos para estas finalidades, en un contexto de desarrollo sostenible.

Por lo tanto, el área de referencia para la identificación de la Zidres en Puerto López tuvo que ajustarse según lo contemplado en la metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia, elaborada por la UPRA y el Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible (2018f), cuyos resultados fueron adoptados en la Resolución 000261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural³¹.

La frontera agrícola nacional se define en el artículo 1 de dicha resolución *“(...) como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley”*. En su acepción más simple, la frontera agrícola puede entenderse como la zonificación de áreas rurales donde las actividades agropecuarias pueden ser planificadas y desarrolladas en un contexto de sostenibilidad ambiental, social y económica.

El artículo 8 de la citada resolución señala que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas deben incorporar en sus instrumentos de planificación los resultados arrojados en la delimitación de la frontera agrícola, razón por la cual, los ejercicios de identificación de las Zidres están sujetos a esta determinación.

La frontera agrícola estimada para el municipio de Puerto López corresponde a 521.801 ha, es decir, el 83,6 % del territorio municipal (Mapa 3).

³¹ En cumplimiento de lo definido en el inciso quinto del artículo 4 de la Ley 1776 de 2016, en el sentido que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe definir la frontera agrícola nacional, atendiendo las definiciones de las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental. La cartografía de la frontera agrícola nacional puede ser consultada en el Sipra de la UPRA (2018b).

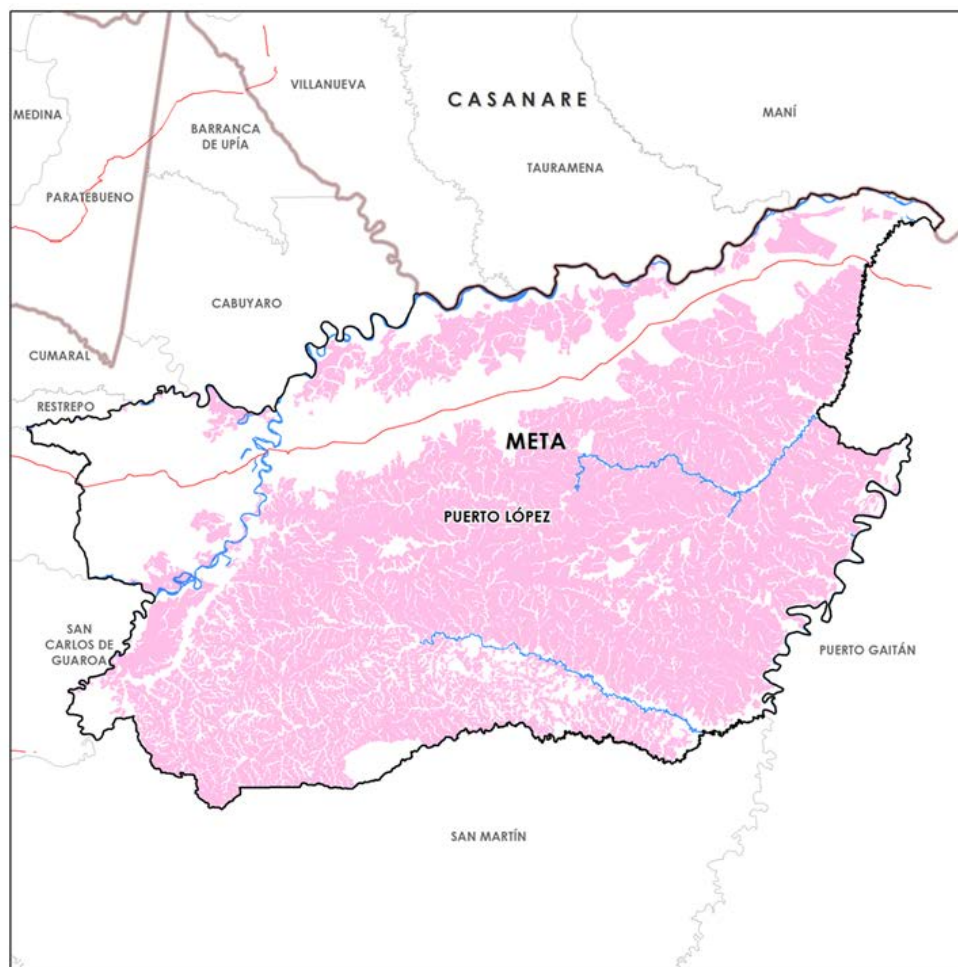
Mapa 3. Frontera agrícola estimada para el municipio de Puerto López



Fuente: Anexo A, pág. 26.

A partir de lo anterior, la UPRA excluyó las áreas de referencia de Puerto López que se encontraban por fuera de la frontera agrícola nacional, lo cual redujo el área de estudio para la identificación de la Zidres. Esto implica que de las 372.572 ha estimadas como áreas de referencia para el municipio de Puerto López según el Documento CONPES 3917, 363.864 ha coinciden con la frontera agrícola municipal (Mapa 4).

Mapa 4. Áreas de referencia del Puerto López definidas por el Documento CONPES 3917 dentro de la frontera agrícola estimada



Fuente: Anexo A, pág. 28.

3.2. Análisis del plan básico de ordenamiento territorial e identificación de restricciones para actividades agropecuarias, forestales y pesqueras en Puerto López

Con el fin de sustraer áreas rurales que no están destinadas para usos agrícolas, pecuarios, forestales ni piscícolas, es necesario efectuar la confrontación de las áreas de referencia dentro de la frontera agrícola con los factores que impiden la constitución de las Zidres, según lo contenido en cada plan, plan básico o esquema de ordenamiento territorial, según sea el caso. Por lo tanto, se identificaron las figuras de ordenamiento territorial en el PBOT de Puerto López que no permiten constituir una Zidres, como parte de los insumos que

posteriormente se utilizaron por parte de la UPRA para implementar el modelo cartográfico para la identificación de dicha zona.

El PBOT de Puerto López fue adoptado por el Acuerdo Municipal 012 de 2000³², en el cual se fija una visión a 20 años para transformar a Puerto López en un municipio competitivo basado en sus potenciales agroindustrial, turístico, ambiental, de desarrollo fluvial y de enlace regional. En este acuerdo se efectúa la clasificación del suelo en su componente urbano, de expansión urbana y rural, así como la definición de figuras de protección. Por otro lado, los Acuerdos 075 de 2008, 015 de 2014 y 022 de 2016 realizaron revisiones al PBOT frente a los perímetros urbanos y de expansión.

A partir de lo anterior, se identificaron, como restricciones para la constitución de la Zidres, el área del suelo urbano y los suelos de protección en el área rural de interés ambiental, de amenazas y riesgos por deslizamientos, por inundación y por otros factores. En la Tabla 3 se presentan estas figuras de ordenamiento territorial, previstas en el PBOT de Puerto López³³, las cuales debe ser excluidas de las áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres, previamente estimadas en el Documento CONPES 3917, que coinciden con la frontera agrícola nacional (Mapa 4); la cartografía correspondiente puede ser consultada en el informe técnico de identificación elaborado por la UPRA (Anexo A).

³² Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

³³ También se encontraron unas áreas especiales definidas en el PBOT sobre los resguardos indígenas Umapo y La Victoria, que en conexión con la restricción definida en el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016, habían sido excluidos en el ejercicio de áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres que el Documento CONPES 3917 adoptó.

Tabla 3. Determinantes contempladas en el PBOT del municipio de Puerto López que impiden la constitución de la Zidres

Determinante	Soporte jurídico	Área afectada (hectáreas)
Suelo urbano ^(a)	Artículos 38 y 39 del Acuerdo Municipal 012 de 2000 y Artículos 4, 5, 6 y 7 del Acuerdo Municipal 015 de 2014	457
Reserva natural Alto de Menegua	Parágrafo 1, artículo 47, Acuerdo Municipal 012 de 2000	13.635
Parque natural municipal El Yucao	Parágrafo 2, artículo 47, Acuerdo Municipal 012 de 2000	69.425
Microcuencas que surten acueductos	Parágrafo 3, artículo 47, Acuerdo Municipal 012 de 2000	123.533
Rondas de caños y ríos principales, protegidos en margen de 100 metros a ambos lados de sus cauces	Parágrafo 4, artículo 47, Acuerdo Municipal 012 de 2000	18.954
Rondas de caños y ríos secundarios, protegidos en margen de 30 metros a ambos lados de sus cauces	Parágrafo 5, artículo 47, Acuerdo Municipal 012 de 2000	43.527
Bosques de galería ³⁴	Parágrafo 6, artículo 47, Acuerdo Municipal 012 de 2000	100.975
Lagunas ^(b)	Parágrafo 7, artículo 47, Acuerdo Municipal 012 de 2000	3.709
Suelo de protección por amenaza y riesgo por deslizamientos	Parágrafos del 1 al 11, artículo 48, Acuerdo Municipal 012 de 2000	42.610
Suelo de protección por amenazas y riesgos por inundación ^(c)	Artículo 49, Acuerdo Municipal 012 de 2000	55.123

Fuente: Anexo A.

³⁴ Los bosques de galería corresponden a “las coberturas constituidas por vegetación arbórea ubicada en los márgenes de cursos de agua permanentes o temporales. Este tipo de cobertura está limitada por su amplitud, ya que bordea los cursos de agua y los drenajes naturales. Cuando la presencia de estas franjas de bosques ocurre en regiones de sabanas se conoce como bosque de galería o cañadas, las otras franjas de bosque en cursos de agua de zonas andinas son conocidas como bosque ripario” (Ideam, 2010, pág. 46).

Notas: ^(a) los suelos de expansión urbana habían sido excluidos previamente en el Documento CONPES 3917, con base en la capa de territorios artificializados. ^(b) la información de lagunas existentes en la cartografía del PBOT de Puerto López fue complementada con un estudio de sistemas lenticos suministrado por Cormacarena. ^(c) En cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1807 de 2014³⁵, el municipio de Puerto López debe actualizar la información de gestión de riesgo y establecer si estas situaciones siguen presentándose en estas u otras áreas, lo cual implicará ajustar el área de la Zidres si los riesgos afectan un área mayor que la contemplada actualmente en el PBOT.

3.3. Identificación de restricciones que no pudieron ser analizadas con información oficial disponible a nivel nacional

La metodología de estimación de áreas de referencia para las Zidres, así como el Documento CONPES 3917, fueron claros en afirmar que dichas áreas no implicaban que las Zidres hubieran sido identificadas ni delimitadas. Una de las razones principales es que no todas las restricciones para la constitución de las Zidres cuentan con información oficial referenciada en cartografía de manera apropiada. Por esta razón, el Documento CONPES 3917 estableció la necesidad de validar y confirmar este tipo de áreas en los procesos de identificación de las Zidres por medio de un trabajo de campo *in situ*.

Dentro de las restricciones que no pudieron ser parte del ejercicio de estimación de áreas de referencia del Documento CONPES 3917 se encuentran los territorios colectivos de comunidades negras en proceso de titulación, así como los territorios indígenas en proceso de constitución como resguardos. Por lo tanto, la verificación de este tipo de áreas fue realizada durante el proceso de identificación de la Zidres en Puerto López, a partir de lo cual no se encontraron procesos o solicitudes en curso de comunidades negras para la titulación de territorios colectivos, de acuerdo con la información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Ministerio del Interior a la UPRA (Anexo A).

En cuanto a los procesos de constitución en territorios indígenas, existe una solicitud de ampliación en curso por parte del resguardo indígena El Turpial-La Victoria³⁶ desde el año 1996, según información brindada por la ANT el 26 de abril de 2018 a la UPRA. A la fecha, se ha avanzado en la obtención del certificado de cumplimiento de la función ecológica que tendría esta ampliación, contenido en la Resolución 2320 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial³⁷. En consecuencia, este territorio se excluye del proceso de identificación.

³⁵ Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.

³⁶ Este resguardo fue constituido mediante la Resolución 052 de 1983 del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), en favor de las comunidades indígenas Piapoco y Achagua.

³⁷ Por la cual se certifica el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad para la ampliación del resguardo Indígena Umapo, El Turpial y La Victoria.

Por otro lado, se identificó la presencia de un predio denominado El Porvenir en la vereda Carubare, titulado a una persona miembro del cabildo y que la comunidad espera utilizar para conformar otro resguardo. También existe un predio colindante denominado Acapulco 1, en el cual se desarrollan ceremonias religiosas de la comunidad indígena. Ambos predios identificados se excluyen igualmente del proceso de identificación de la Zidres de Puerto López.

Además de las restricciones sobre áreas de comunidades étnicas en proceso de titulación de territorios colectivos o constitución de resguardos indígenas, se analizaron tres situaciones adicionales que reducen el área de la Zidres identificada.

La primera situación tiene que ver con la adición de áreas de riesgo con amenaza alta por inundación no contempladas en el PBOT vigente. Tomando en consideración que el párrafo 1 del artículo 2.18.2.1 del Decreto 1273 de 2016 definió que las entidades públicas y los particulares pueden aportar estudios e información que apoyen los procesos de identificación de las Zidres, se obtuvieron insumos más detallados al respecto que fueron suministrados a la UPRA por la Secretaría de Planeación Municipal de Puerto López. Producto de lo anterior, se excluyeron de la identificación 163.408 ha.

La segunda situación tiene que ver con la exclusión de 4.538 ha debido a la identificación de doce predios que comparten su localización tanto en Puerto López como en otros municipios colindantes, cuya inscripción catastral se encuentra referida en estos últimos.

Finalmente, la tercera situación corresponde a las áreas sobre las que pesan declaratorias de desplazamiento forzado o que están en riesgo de desplazamiento forzado en el municipio de Puerto López. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) confirmó a la UPRA que esta situación no se presenta actualmente en las áreas rurales de esta jurisdicción. Esta verificación se realizó en virtud del artículo 27 de la Ley 1776 de 2016, el cual definió que no podrán crearse las Zidres sobre áreas con estas declaratorias sin el aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente³⁸. En la Tabla 4 se presenta el resumen de las restricciones adicionales identificadas tras el análisis *in situ* de titulación de comunidades negras, conformación de resguardos indígenas y áreas con declaratorias de desplazamiento forzado.

³⁸ Cabe aclarar que los condicionantes definidos en los artículos 25, 26 y 28 de la Ley 1776 de 2016 se refieren a situaciones que impiden la implementación de proyectos productivos en predios afectados por tales circunstancias, sin embargo, no limitan la identificación, delimitación o declaratoria de las Zidres.

Tabla 4. Restricciones identificadas que no hicieron parte de la estimación indicativa de áreas de referencia del Documento CONPES 3917

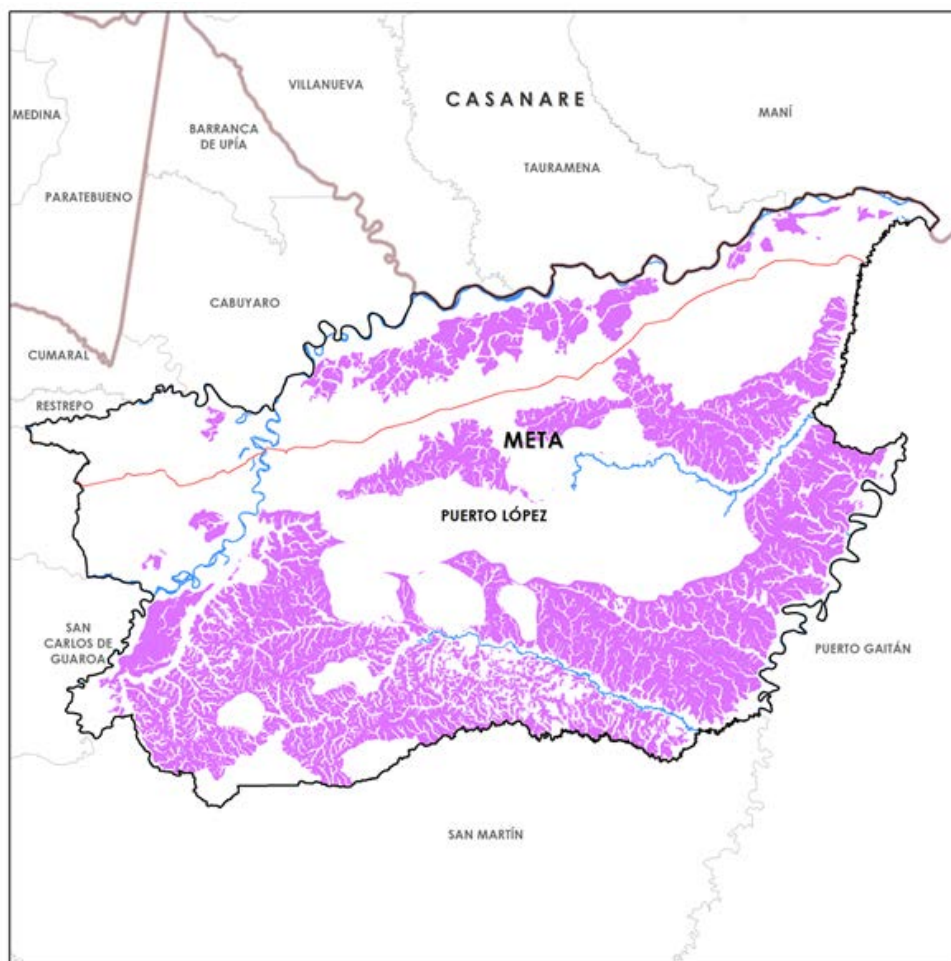
Restricción	Área afectada (hectáreas)
Territorios colectivos de comunidades étnicas en proceso de titulación	0
Resguardos indígenas en proceso de constitución	9.359,1
Áreas de riesgo por amenaza alta de inundaciones no incorporadas aún en el PBOT	163.408
Pedios inscritos catastralmente en otros municipios colindantes	4.538
Áreas con declaratorias de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento forzado	0

Fuente: Anexo A.

3.4. Aplicación del modelo cartográfico para la identificación del área potencial de la Zidres de Puerto López, como insumo para su delimitación

A partir de las áreas previamente identificadas en el trabajo de campo adelantado por la UPRA, se realiza el análisis cartográfico sustrayendo del área de referencia que se encuentra dentro de la frontera agrícola estimada para el municipio de Puerto López las restricciones mencionadas, las cuales suman 158.961 ha. Como resultado de este ejercicio, se obtiene que la identificación del área potencial para la Zidres está conformada por 204.903 ha (Mapa 5).

Mapa 5. Identificación del área potencial de la Zidres en Puerto López



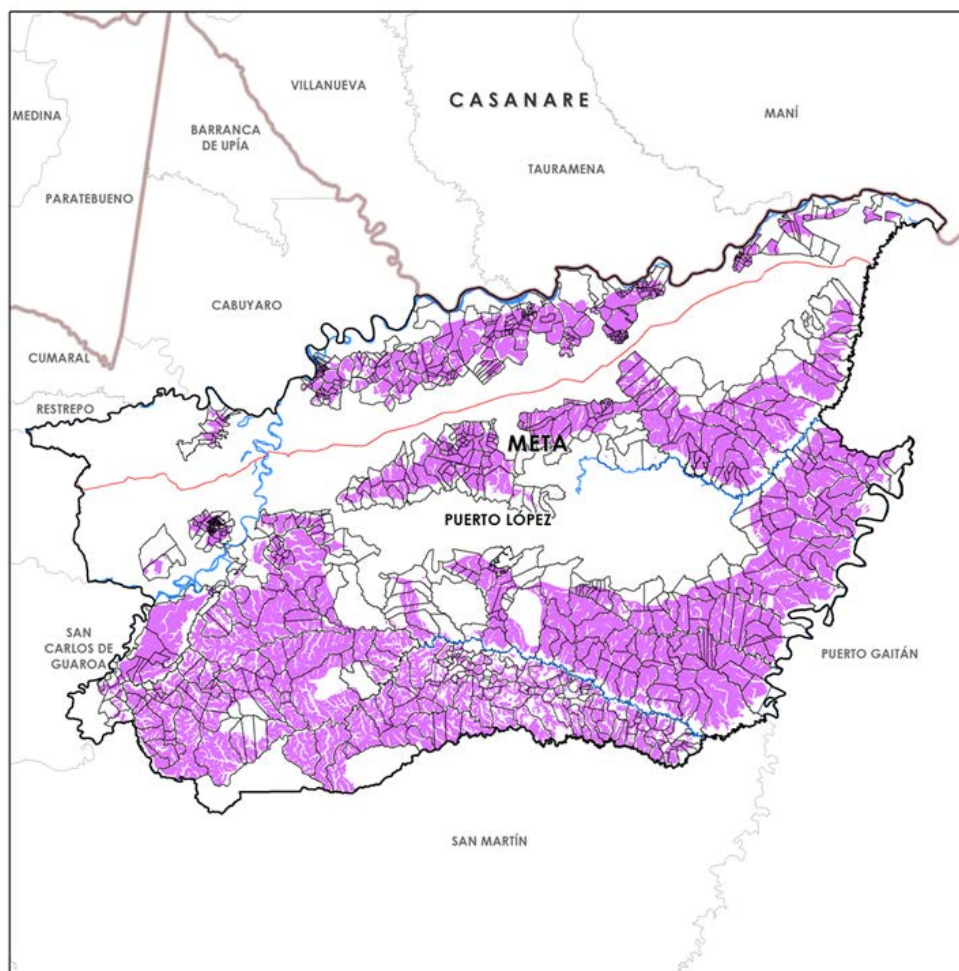
Fuente: Anexo A, pág. 34.

El área potencial identificada cubre 975 predios rurales, tal como se presenta en el Mapa 6, cuyos linderos se encuentran total o parcialmente en el área en mención (Anexo A). Esta confrontación se realizó a partir de la información catastral del municipio de Puerto López del año 2013, la cual se considera vigente conforme lo establecido en el artículo 5 de la Ley 14 de 1983³⁹ y el artículo 11 del Decreto 3496 de 1983⁴⁰.

³⁹ Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

⁴⁰ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones.

Mapa 6. Predios contenidos total o parcialmente dentro del área potencial identificada de la Zidres de Puerto López



Fuente: Anexo A, pág. 35.

Finalmente, los 975 predios identificados como área potencial para la constitución de la Zidres de Puerto López no tienen presencia de comunidades étnicas, tal como fue confirmado por el Ministerio del Interior mediante la Certificación 0522 de 2018⁴¹ (Anexo A), con lo cual no es necesario agotar el trámite de consulta previa previsto en el párrafo 2 del artículo 29 de la Ley 1776 de 2016.

4. DELIMITACIÓN DE LA ZIDRES DE PUERTO LÓPEZ

Con fundamento en lo establecido en el inciso segundo del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, en esta sección se presenta la delimitación de la Zidres en Puerto López (Meta), a

⁴¹ Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse.

partir de los resultados de la identificación del área potencial, elaborada por la UPRA y de su aprobación por parte del Concejo Municipal, mediante la Resolución 030 del 11 de julio de 2018, la cual protocoliza la concertación establecida en la Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional en la toma de decisiones para la constitución de las Zidres.

En primer lugar, es necesario verificar la posibilidad de que los predios identificados en el área potencial de la Zidres puedan ser parte de esta zona. Dado que tanto el parágrafo 1 del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016 como el parágrafo 2 del artículo 2.18.2.3 del Decreto 1273 de 2016 establecen que los predios con situaciones imperfectas de titularidad⁴² no pueden ser parte de las Zidres si su situación jurídica no se encuentra saneada, se hace necesario determinar cuáles predios tienen certeza jurídica para ser incluidos en la delimitación de la Zidres de Puerto López.

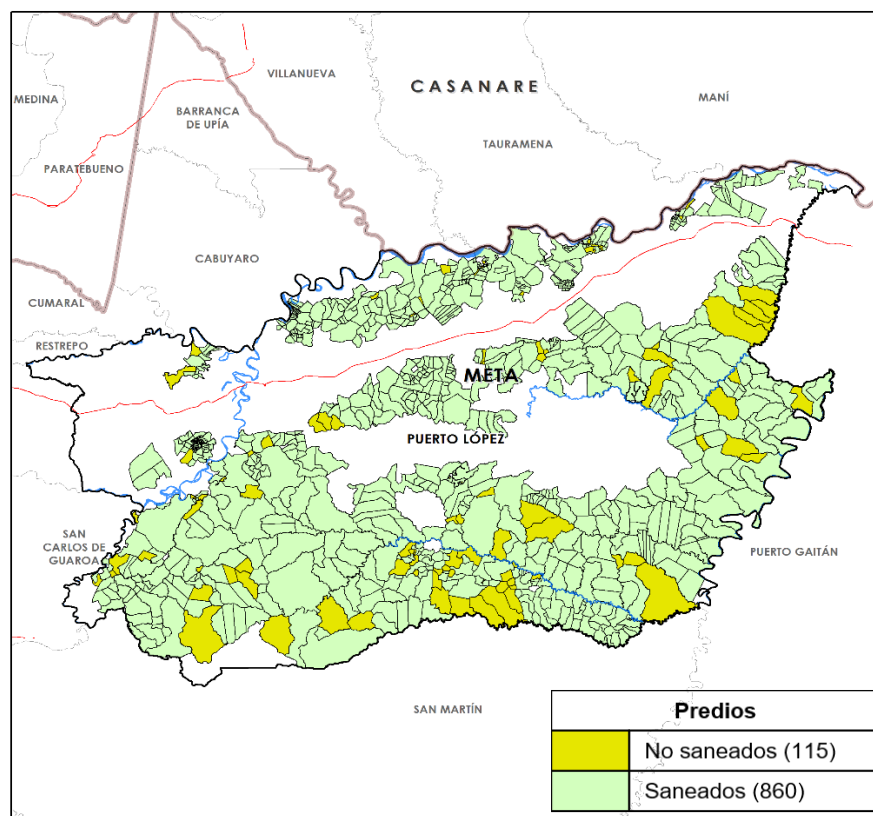
Con base en el estudio predial para el área potencial identificada por la UPRA⁴³ es posible establecer el estado catastral y jurídico de los predios en consideración. A partir de esta información, dentro del conjunto de los 975 predios identificados, existen 115 predios que presentan situaciones imperfectas en su titularidad, razón por la cual se excluyen de la delimitación⁴⁴, sin perjuicio de que con posterioridad a la aprobación de la Zidres de Puerto López se puedan incorporar, una vez sean saneadas dichas situaciones imperfectas (Mapa 7). Por esta razón, el área para la delimitación de la Zidres de Puerto López está constituida por 860 predios rurales saneados, equivalentes a 174.961 hectáreas (Mapa 7), según información del informe predial presentado en el Anexo A.

⁴² El numeral 12 del artículo 2.18.1.1. del Decreto 1273 de 2016 define las situaciones imperfectas como “(...) el estado en virtud del cual no es posible determinar con certeza la titularidad de un predio rural, y que habilita el adelantamiento de uno de los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios a que se refiere el Título 19 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

⁴³ Documento titulado “Predios que integran el área potencial identificada del municipio de Puerto López (Meta)”, el cual se encuentra en el Anexo A.

⁴⁴ En concordancia con el parágrafo 1 del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, el cual establece que “(...) se procederá a sanear las situaciones imperfectas garantizando la seguridad jurídica, previa a la aprobación del área”.

Mapa 7. Predios saneados y no saneados en el área potencial identificada*



Fuente: documento "Predios que integran el área potencial identificada del municipio de Puerto López (Meta)", contenido en el Anexo A.

Nota: *El área definida en verde es el área que se somete a aprobación para su delimitación en el presente documento CONPES.

Por otro lado, la Ley 1776 de 2016 establece que los predios que se encuentren en proceso de restitución de tierras con sentencia de restitución en firme o afectados por medidas de protección contra el desplazamiento forzado, pueden ser parte de las Zidres, sin embargo, su aprovechamiento en proyectos productivos debe satisfacer unos requisitos especiales para tal fin.

En consecuencia, los predios que se encuentren en las situaciones señaladas hacen parte de la presente delimitación, con la condición de que los proyectos productivos que se estructuren y ejecuten solo se podrán implementar en dichos predios cuando se establezca con claridad el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

En el conjunto de los 860 predios delimitados para conformar la Zidres de Puerto López, existen 27 predios⁴⁵ con las siguientes características: (i) 10 predios en proceso de restitución de tierras donde no podrán adelantarse proyectos productivos hasta tanto no exista una decisión definitiva en firme por parte del Juez o Magistrado Civil Especializado en Restitución de Tierras⁴⁶; (ii) 9 predios con sentencia de restitución en firme, que no podrán enajenarse durante los dos años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo de restitución o de entrega, pero que podrán vincularse a los proyectos productivos⁴⁷ que se lleven a cabo dentro de la Zidres de Puerto López; y (iii) 13 predios con medidas de protección contra el desplazamiento forzado, donde no se podrán adelantar proyectos productivos, salvo que medie la voluntad y el levantamiento previo de la medida por parte del respectivo propietario⁴⁸.

Por otro lado, cabe señalar que la declaratoria de las Zidres no implica que los predios en su interior deban destinarse exclusivamente a actividades agropecuarias, en conexión con el PDRI, el cual orienta el desarrollo rural integral y como tal comprende el territorio como un espacio multifuncional. Por lo tanto, aquellos predios con títulos de explotación minera y de hidrocarburos al interior de la Zidres⁴⁹ no se verán afectados por el desarrollo de los proyectos productivos agropecuarios que regulan la Ley 1776 y el Decreto 1273 de 2016.

⁴⁵ Estos predios se encuentran relacionados en el listado de predios identificados que hace parte del Anexo A. El número total de predios es 27, sin embargo, un mismo predio puede estar inmerso en varias situaciones de manera simultánea. Por ejemplo, puede estar en proceso de restitución y bajo medida de protección por desplazamiento.

⁴⁶ Artículo 25, Ley 1776 de 2016.

⁴⁷ Artículo 26, *Ibíd.*

⁴⁸ Artículo 28, *Ibíd.*

⁴⁹ Ver numeral 5.3.1. del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural disponible en el Anexo A.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la delimitación de la Zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) ubicada en el municipio de Puerto López, departamento de Meta, sobre los 860 predios saneados equivalentes a 174.961 hectáreas, con base en el informe técnico de identificación elaborado por la UPRA y remitido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la secretaría técnica del CONPES (Anexo A).
2. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinar los trámites pertinentes para la aprobación de la Zidres de Puerto López (Meta) mediante decreto presidencial⁵⁰, cumpliendo con los requerimientos previstos en la Ley 1776 de 2016, el Decreto 1273 de 2016 y la Sentencia C-077 de 2017 de la Corte Constitucional.

⁵⁰ El numeral décimo de la parte resolutoria de dicha sentencia determina que la identificación, delimitación y aprobación de las Zidres debe estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de las entidades territoriales afectadas por estas decisiones.

GLOSARIO

Consejo Municipal de Desarrollo Rural: es una instancia superior de concertación, creada por los municipios, conformada por las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación (inciso primero, artículo 61, Ley 101 de 1993).

Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario: es una instancia de concertación entre las autoridades departamentales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas en materia de desarrollo rural y reforma agraria (inciso primero, artículo 88, Ley 160 de 1994).

Ordenamiento productivo: es un proceso participativo de planificación multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio, con el propósito de mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional, bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (numeral 2, artículo 5°, Resolución 000128 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁵¹).

Ordenamiento social de la propiedad: es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural (numeral 3, artículo 5, Resolución 000128 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural: ese el resultado de un proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, el cual busca contribuir en la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, de manera que se mejora o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria, (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica,

⁵¹ Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.

de manera articulada con los instrumentos del ordenamiento territorial y desarrollo rural existentes en el territorio (numeral 1, artículo 5, Resolución 000128 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

Plan de desarrollo rural integral: es el instrumento formal de carácter estratégico por medio del cual se traza la visión, objetivos, acciones, el plan de inversiones y los mecanismos de evaluación para el funcionamiento de una Zidres. Igualmente provee los lineamientos de política pública para ser articulados con los diferentes instrumentos de planeación y gestión territorial que afectan la zona de interés, tales como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o instrumentos equivalentes, Planes de Desarrollo Municipal (PDM), Planes de Desarrollo Departamental (POD), y Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, entre otros, con el fin de lograr un desarrollo sostenible y competitivo de la Zidres, e incluye la estrategia de ordenamiento social de la propiedad y ordenamiento productivo de la zona de interés para la Zidres (numeral 10, artículo 2.18.1.1, Decreto 1273 de 2016).

Plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural: es una línea de acción estratégica del plan de desarrollo rural integral para la Zidres, por medio del cual se dará cumplimiento a los lineamientos de la política nacional de ordenamiento social de la propiedad y producto de la tierra rural. La estructura del plan describe los medios en que se desarrollarán las estrategias para dar alcance a los objetivos en el área de influencia de las Zidres (numeral 11, artículo 2.18.1.1, Decreto 1273 de 2016).

Plan de ordenamiento territorial: de acuerdo con lo definido en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, es un instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

- (i) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.
- (ii) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- (iii) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria: los municipios y distritos podrán crear Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata),

dentro de su estructura administrativa, para la participación en la planeación o prestación del servicio de extensión agropecuaria, acompañamiento a productores, ejecución de proyectos agropecuarios y de desarrollo rural, articulación institucional, apoyo logístico al sector, levantamiento de información, y demás actividades relacionadas con su naturaleza (inciso primero, artículo 38, Ley 1876 de 2017⁵²).

⁵² Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

ANEXOS

Anexo A. Oficio remitido por Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a Secretaría Técnica del CONPES (radicado nro. 20186630379482) con Informe técnico de identificación de la Zidres en Puerto López (Meta), memoria técnica de predios que integran el área potencial identificada, el Plan de Desarrollo Rural Integral y el Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, elaborados por la UPRA

Ver archivo en PDF adjunto.

Anexo B. Resolución Administrativa 030 del 11 de julio de 2018, expedida por el Concejo Municipal de Puerto López (Meta)

Ver archivo en PDF adjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. (2010). Leyenda Nacional de Coberturas de la Tierra. Metodología CORINE Land Cover adaptada para Colombia Escala 1:100.000. Bogotá D.C.: Ideam.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (14 de Julio de 2017). Certificación de información para distribución de recursos del SGP 2018. Relación de departamentos, distritos, municipios y corregimientos departamentales de Colombia con su respectiva área en kilómetros cuadrados. Bogotá D.C., Colombia: Oficio enviado al DNP con radicado No. 20176630367552.
- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (2013). Evaluación de Tierras para la Zonificación con Fines Agropecuarios: Metodología a Escala General (1:100.000). UPRA.
- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (2018a). Metodología para la estimación de áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). Obtenido de <http://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Metodolog%C3%ADa+para+la+estimaci%C3%B3n+de+%C3%A1reas+de+referencia+como+insumo+para+la+identificaci%C3%B3n+de+las+Zidres/316f063d-33c2-4bda-8f9a-006421b37bad>
- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (2018b). Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria. Obtenido de <http://upra.gov.co/SIPRA/>
- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (19 de Abril de 2018c). Proceso de constitución zidres Puerto López. Presentación en formato PowerPoint. Bogotá D.C.: Informe enviado a la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP el 23 de abril de 2018 vía correo electrónico.
- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (2018d). Identificación de áreas potenciales: informe técnico. Zona de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres): municipio de Puerto López (Meta). Bogotá D.C.: UPRA.
- Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (2018e). Sección de sala de prensa: noticias y boletines. Obtenido de Página de internet de la UPRA: <http://www.upra.gov.co/web/guest/sala-de-prensa>

Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (2018f). Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia. Bogotá D.C.: UPRA.

Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. (7 de Junio de 2018g). Plan de Desarrollo Rural Integral - ZIDRES Puerto López (Meta). Informe enviado a la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP el 7 de junio de 2018 vía correo electrónico.