



# ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

y productivo que afectan el  
eficiente uso del suelo rural

Iván Duque Márquez  
**Presidente de la República de Colombia**

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)**

Andrés Rafael Valencia Pinzón  
**Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural**

Javier Pérez Burgos  
**Viceministro de Desarrollo Rural**

Marcela Urueña Gómez  
**Viceministra de Asuntos Agropecuarios**

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Felipe Fonseca Fino  
**Director general**

Mercedes Vásquez de Gómez  
**Secretaria general**

Dora Inés Rey Martínez  
**Directora técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras**

Daniel Alberto Aguilar Corrales  
**Director técnico de Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras**

Daniel Mauricio Rozo Garzón  
**Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Luz Marina Arévalo Sánchez  
Gloria Cecilia Chaves Almanza  
Emiro José Díaz Leal  
Sandra Milena Ruano Reyes  
Johana Trujillo Moya  
**Asesores**



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



## Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Felipe Fonseca Fino  
Dora Inés Rey Martínez  
**Directores temáticos**

Ligia Zoraida Guevara Parada  
**Líder**

Augusto César Pinto Carrillo  
**Compilador**

Sandra Marcela Sepúlveda Ortega  
**Corrección de texto y estilo**

Angélica Borrás Santos  
**Diseño y diagramación**

Banco de imágenes de la UPRA  
**Fotografías**

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: *Pinto, A. (Comp.). (2018). Análisis de los conflictos de ordenamiento territorial y productivo que afectan el uso eficiente del suelo rural.* Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2016.

© UPRA, 2018



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



## 1. RESUMEN

---

El presente documento, síntesis del trabajo de consultoría desarrollado por la UPRA en 2015<sup>1</sup> sobre conflictos urbano rural y su incidencia en la formulación de la política nacional para el ordenamiento del suelo rural, busca identificar algunos conflictos sobre el uso del suelo rural para desarrollar recomendaciones para su resolución, a partir del diagnóstico identificado en la Misión de Ciudades del Departamento Nacional de Planeación (documento CONPES 3819 de 2004) y las «Bases para la política de gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua) formuladas por la UPRA (Massiris, 2015).

La metodología comprende el análisis y caracterización de las principales tensiones y conflictos que afectan el uso del suelo rural, su posible impacto a través de estudios de caso en municipios y áreas metropolitanas de Colombia y la formulación de lineamientos de política para su resolución. Los principales hallazgos están organizados en seis grupos de conflictos, asociados con procesos de urbanización, ambiente, infraestructura, minas e hidrocarburos, turismo y territorios étnicos.

Los principales resultados del estudio son la identificación de un número importante de conflictos y su caracterización en cada uno de los grupos mencionados anteriormente. Dicho conflictos están propiciados, en su mayoría, por lo siguiente: la insuficiente relevancia a la definición de condiciones para el ordenamiento territorial rural, reflejada en la debilidad en los contenidos del componente rural de los planes de ordenamiento territorial (POT); las actividades rurales agropecuarias no constituyen determinantes de superior jerarquía de los POT; los procesos de expansión urbana que no consideran el impacto sobre las áreas rurales; la normatividad sectorial minera y de turismo desarticulada de la normativa e instrumentos de ordenamiento territorial municipal; la desarticulación de las políticas e instrumentos de ordenamiento ambiental con los de ordenamiento territorial; y la escasa participación del sector rural en la toma de decisiones sobre la planeación de obras de infraestructura.

Sobre estos y otros conflictos identificados, se formulan lineamientos de política que han servido de referente para que el sector rural inicie un proceso de ajuste o desarrollo conceptual, normativo, instrumental y de coordinación interinstitucional, necesario para reencauzar los procesos de planeación y ordenamiento del territorio rural en función de la eliminación o mitigación de los impactos producidos por los diferentes conflictos en su uso y aprovechamiento, para garantizar su sostenibilidad con el adecuado equilibrio de la convivencia entre la población localizada en el mismo, la producción agropecuaria y la conservación del patrimonio natural.

---

<sup>1</sup> Contrato 263 de 2015: «Formular lineamientos generales para ser incorporados en la Política Nacional para el Ordenamiento del Suelo Rural en áreas de conflicto urbano rural, desde una óptica de la protección de estos últimos para usos agropecuarios». Economía Urbana Ltda.

## 2. CONTENIDO

1. RESUMEN.....	4
2. CONTENIDO .....	5
3. LISTA DE ABREVIATURAS .....	6
4. INTRODUCCIÓN .....	7
5. OBJETIVO .....	9
6. METODOLOGÍA.....	10
7. MARCO CONCEPTUAL .....	11
8. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS.....	15
8.1. Procesos de urbanización .....	15
8.2. Crecimiento poblacional y expansión urbana .....	16
8.2.1. Ordenamiento territorial con enfoque predominantemente urbano .....	17
8.2.2. Identificación de conflictos .....	18
8.2.3. Minería e hidrocarburos.....	19
8.2.4. Identificación de conflictos en minería .....	19
8.2.5. Identificación de conflictos en explotación de hidrocarburos.....	19
8.3. Turismo .....	20
8.4. Ambiente .....	20
8.5. Infraestructura .....	21
8.6. Identificación de conflictos.....	22
9. BIBLIOGRAFÍA .....	23
10. ANEXO.....	25



### 3. LISTA DE ABREVIATURAS

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
CAR	Corporación Autónoma Regional
CIPE	Comisión Nacional de Infraestructura y Proyectos Estratégicos
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORA	Categoría de ordenamiento rural agropecuario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Gestua	Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Ingeominas	Instituto Colombiano de Geología y Minería
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MME	Ministerio de Minas y Energía
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEMOT	Plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial
PIDM	Plan integral de desarrollo metropolitano
POD	Plan de ordenamiento departamental
POMCA	Plan de ordenación y manejo ambiental de cuencas hidrográficas
Pomiuac	Plan de ordenamiento y manejo de unidades ambientales costeras
POT	Plan de ordenamiento territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RNT	Registro nacional de turismo
Sina	Sistema Nacional Ambiental
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UAF	Unidad agrícola familiar
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
ZRC	Zona de reserva campesina



## 4. INTRODUCCIÓN

Una de las problemáticas más severas que afronta Colombia en materia de ordenamiento territorial es el ineficiente uso de los suelos rurales. Hasta tiempos recientes, los conflictos de uso del suelo rural más comunes estaban relacionados con la ocupación de actividades pecuarias, particularmente ganaderas, en suelos con aptitud agrícola, y la presión que ejercían las actividades agropecuarias sobre los ecosistemas estratégicos. No obstante, los procesos de ocupación del territorio asociados con la expansión urbana, la construcción de grandes obras de infraestructura, la presencia de actividades económicas y extractivas en las áreas rurales, así como adjudicación de territorios colectivos a comunidades étnicas han multiplicado las tensiones y conflictos que se expresan en los territorios rurales.

La Misión de Ciudades del DNP (2012-2014) definió dentro de los ejes problemáticos que la planeación del territorio, en relación con el sistema de ciudades, ha sido incompleta y no está articulada. En materia de relaciones campo-ciudad, una conclusión de la misión señala que la mayor parte de la población del país vive en las principales aglomeraciones urbanas, mientras que el crecimiento del área sembrada, por el contrario, tiende a ser mayor en los municipios más apartados de dichas aglomeraciones. Se evidenció, además, un progresivo alejamiento de la frontera agrícola hacia las periferias, lo cual conlleva a la elevación de los costos de los productos agropecuarios. Asimismo, se observó el incremento de zonas rurales con poco uso o subutilizadas, especialmente dentro de las aglomeraciones urbanas, como también con ocupaciones informales o formales de baja densidad en zonas de riesgo o con alto impacto ambiental. El diagnóstico de la misión también resaltó que los POT hacen énfasis en el ordenamiento de los suelos urbanos, sin considerar el ordenamiento de los suelos rurales y de expansión, ni las conexiones y correspondencias entre los suelos urbanos y rurales de los municipios vecinos.

Cumpliendo con el plan de acción y recomendaciones del Documento CONPES 3819 de 2004, «Política nacional para consolidar el sistema de ciudades de Colombia», la UPRA desarrolló un estudio sobre los conflictos urbano-rurales, el cual comprendió un diagnóstico y caracterización de las principales tensiones y conflictos, el análisis de los mismos y su impacto a través de estudios de caso en municipios y áreas metropolitanas, y la formulación de lineamientos de política para su resolución. Los principales hallazgos fueron organizados en seis grupos de conflictos asociados con los procesos de urbanización, ambiente, infraestructura, minas e hidrocarburos, turismo y territorios étnicos.

Además de la introducción, el presente documento consta de tres secciones. La primera, presenta, a grandes rasgos, el marco conceptual y metodológico del trabajo. La segunda, se orienta a identificar las principales tensiones y conflictos que sufren los suelos rurales para usos agropecuarios en Colombia, resultado de la dinámica de otras actividades económicas y productivas en los territorios rurales y otras expresiones del ordenamiento del territorio. La tercera y última sección se dedica a trazar los principales lineamientos de política pública



para resolver y mitigar los conflictos que se presentan en los suelos rurales para usos de la actividad agropecuaria.



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



## 5. OBJETIVO

---

Identificar algunos conflictos sobre el uso del suelo rural con el fin de desarrollar recomendaciones para la resolución de los mismos, a partir de los hallazgos preliminares identificados en la Misión de Ciudades del Departamento Nacional de Planeación (Documento CONPES 3819 de 2004) y las «Bases para la formulación de la política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua [Massiris, 2015]).



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



## 6. METODOLOGÍA

---

Comprendió un diagnóstico y caracterización de las principales tensiones y conflictos que afectan el uso del suelo rural, el análisis de los mismos y su impacto a través de estudios de caso en municipios y áreas metropolitanas de Colombia, y la formulación de recomendaciones para su resolución. Los principales hallazgos fueron organizados en seis grupos de conflictos: procesos de urbanización, ambiente, infraestructura, minas e hidrocarburos, turismo y territorios étnicos.



## 7. MARCO CONCEPTUAL

El inequitativo crecimiento y las brechas socioeconómicas que persisten entre las áreas rurales y urbanas han hecho del actual modelo de desarrollo rural una estructura deficiente, en la cual predominan esquemas jerárquicos y poco flexibles de relaciones sociales y de poder, así como un apropiado ordenamiento social y productivo de los territorios rurales. De acuerdo con *Colombia rural: razones para la esperanza*. Informe nacional de desarrollo humano 2011, este último aspecto constituye uno de los principales obstáculos del modelo de desarrollo rural, puesto que las decisiones de ordenamiento territorial se han adoptado en ausencia de criterios técnicos de formulación y procesos de control social, situación que pone en riesgo la sostenibilidad de los territorios rurales del país.

Es evidente que en varias zonas del país, los procesos de ocupación del territorio han transformado el paisaje rural, a partir de un conjunto de dinámicas particulares, tales como: a) la presencia de ganadería extensiva, que ocasiona conflictos de uso con el suelo agrícola y afecta los procesos de deforestación; b) la explotación de recursos mineroenergéticos, que genera tensiones territoriales y reduce los niveles de producción agrícola de los municipios; c) una mayor urbanización de los territorios rurales, producto de la expansión de las ciudades en todo el país, y d) los procesos acelerados de suburbanización que conducen a la densificación y presión de los suelos urbanos en áreas rurales, entre otros.

Para mitigar estas tensiones, se ha reconocido la necesidad de aproximarse al desarrollo rural a través de nuevas perspectivas y miradas. Varios estudios a nivel nacional e internacional han avanzado en la definición y aplicación del concepto de desarrollo rural con enfoque territorial. Esta perspectiva se ha orientado a entender el territorio desde una dimensión diferente, que logra trascender la división de cabecera municipal y la noción de resto, y que se ubica en torno a la construcción social del territorio, a partir de una dotación determinada de recursos naturales, de modos de producción diferenciados, de un conjunto de cadenas de consumo e intercambio y un escenario donde concurren una red de diversos actores rurales y variadas formas de organización social.

El enfoque también subraya la necesidad de avanzar en la diferenciación, diseño e implementación de políticas y arreglos institucionales que tienen expresión en el territorio. En este sentido, se considera que las políticas de desarrollo rural deben adoptarse de manera diferencial, de acuerdo con el grado de ruralidad de los territorios y las características propias de los municipios o regiones. De igual manera, el enfoque territorial establece que la gestión de los territorios rurales debe estructurarse alrededor de la visión de una nueva ruralidad que se orienta a superar el enfoque fragmentado campo-ciudad y la idea tradicional de reducir lo rural a solo las actividades agropecuarias.

En este sentido, la UPRA ha avanzado en la formulación de las «Bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua), la cual acoge el enfoque de desarrollo rural agropecuario con enfoque territorial para construir un concepto integral de gestión territorial (Massiris, 2015, p. 17):



La gestión territorial implica la consideración integral de todos los componentes territoriales: medioambiente, población, cultura, normas, instituciones, actividades productivas, gobierno, etc., cuya articulación se da en distintas escalas, expresadas en estructuras territoriales diversas que definen el orden existente, el cual, a su vez, expresa la territorialidad del desarrollo en el concepto de **desarrollo territorial**, el cual adquiere significados distintos en función de la diversidad sociodemográfica y de las expectativas de las comunidades o poblaciones que lo ocupan y usan.

En estos términos, la gestión del territorio se orienta a facilitar la armonización, articulación y coordinación de instrumentos, acciones y competencias que permitan garantizar el uso eficiente de los usos agropecuarios en el suelo rural, considerando la vocación o aptitud de la tierra, así como la rentabilidad necesaria para garantizar el desarrollo de las actividades productivas en el campo, la cohesión social y territorial (Massiris, 2015, p. 17).

La Gestua propone tres ejes estratégicos: planificación sectorial agropecuaria, planificación territorial agropecuaria y gestión intersectorial. Su fundamento se centra en la materialización de las acciones estratégicas concebidas en cada eje para avanzar en aspectos vitales como el ordenamiento social de la propiedad rural, el ordenamiento de la producción agropecuaria, la planificación de adecuación de tierras y la regularización del mercado de tierras, la estrategia territorial agropecuaria y la ordenación de usos agropecuarios, entre los más importantes<sup>2</sup>.

A partir de este marco general, el enfoque propuesto se concentra en entender las tensiones que se generan por la confluencia de intereses sectoriales o tensiones en el suelo rural que afectan los usos agropecuarios, a partir del estudio de las actividades y procesos que responden a tales intereses y que implican decisiones sobre el uso del suelo. Por tanto, la concurrencia o confluencia de intereses se traduce en conflicto cuando se materializa en el territorio en decisiones específicas sobre el uso del suelo.

En este orden de ideas, se acogen los elementos de dos definiciones de conflicto: la primera considera que «no se considera una situación negativa en sí misma, sino una condición de encuentro de legítimos intereses colectivos o individuales que es necesario regular y negociar por la vía democrática, institucional y jurídicamente legítima» (Corporación Latinoamericana Misión Rural, 2014); la segunda, que las áreas agropecuarias de interés compartido con otros sectores se entienden como aquellas unidades de suelo rural agropecuario en las que confluyen intereses de otras entidades de carácter sectorial o territorial en las que existen situaciones de hecho u ocupaciones que expresan conflictos de uso sobre los que

---

2 Respecto a los lineamientos para el ordenamiento territorial, la UPRA tiene los siguientes objetivos específicos: «Orientar el proceso de ordenamiento social de la propiedad rural, a partir de lineamientos sobre regularización, acceso, distribución y tenencia de tierras rurales agropecuarias y de regularización del mercado de tierras rurales, que conduzcan a mejorar las estructuras de distribución y tenencia de la tierra, la seguridad jurídica, el acceso progresivo a la propiedad y las condiciones de vida de las comunidades campesinas y de los trabajadores agrarios [...] Contribuir a la política nacional de ordenamiento territorial y a los planes de ordenamiento de las entidades territoriales mediante lineamientos, criterios e instrumentos de ocupación y uso de la tierra rural agropecuaria que propicien el uso eficiente del suelo rural y sirvan de base para la definición de políticas para ser consideradas por las entidades en sus planes de ordenamiento territorial» (Massiris, 2015, p. 25).

corresponde al sector agropecuario definir de manera armónica y conforme a las competencias, funciones y determinaciones legales existentes (Massiris, 2015, p. 46).

De esta forma, el enfoque y la metodología de análisis propuestos consideran la existencia de conflicto cuando dos o más sectores tienen intereses legítimos sobre un territorio en suelo rural agropecuario y el desarrollo de actividades o procesos asociados a tales intereses tienen efectos manifiestos sobre los usos del suelo, especialmente los agropecuarios. Estos efectos pueden constituir restricciones directas para los usos agropecuarios o cristalizarse a partir de la ausencia de coordinación entre las actividades de los diferentes sectores.

En tal sentido, el análisis se concentra en las decisiones que afectan el uso eficiente del suelo, acogiendo la definición de uso del suelo de la normativa nacional y el parámetro de eficiencia que define la Gestua. Según el Decreto 1077 de 2015, uso del suelo se asocia a

La destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido, se entenderá prohibido.

Por otro lado, según Massiris (2015, p. 35), la utilización eficiente del suelo rural se entiende así:

Aquellos usos que expresan un equilibrio entre la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción. Para su determinación, es preciso considerar la vocación o aptitud integral de la tierra, así como las demandas socioeconómicas de los territorios y del mercado, la seguridad alimentaria, los conflictos territoriales existentes, los riesgos agropecuarios, las afectaciones legales del territorio rural, las historias regionales y condiciones culturales y las expectativas de desarrollo de las comunidades de los distintos territorios, entre otros asuntos.

Al respecto, es necesario entender que el análisis de las tensiones y los conflictos que de allí se deriven no se orienta a modificar los efectos que estos tienen sobre el territorio. En sentido estricto, no se busca ampliar las áreas que actualmente se encuentran libres de restricciones al desarrollo de usos agropecuarios; se pretende analizar el origen de tales conflictos y las decisiones que se generan alrededor de los usos del suelo, de tal forma que, a futuro y en el desarrollo de los lineamientos, se establezcan áreas de interés compartido o procesos articulados que eviten nuevas tensiones entre sectores (v. anexo, diagrama 1).

Identificación de tensiones: actividades y procesos que afectan el uso del suelo

En el marco del enfoque propuesto, la identificación de conflictos se inició por el análisis de las tensiones existentes entre los intereses que concurren en el territorio y afectan los usos agropecuarios. Para este efecto, se consideraron las dinámicas urbanas que afectaban el uso del suelo rural, inicialmente desde un punto de vista de conflictos urbano-rurales, para luego hacerlo extensivo al estudio de las actividades y procesos que se consideran exógenos a las actividades agropecuarias. Asimismo, se consideró la identificación de las dinámicas y actividades que afectan el suelo rural y el análisis sobre confluencia de actividades económicas contenido en la Gestua (v. anexo, diagrama 2).



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
direccion@upra.gov.co  
upra.gov.co



En este contexto, el análisis abordó las siguientes actividades: procesos de urbanización, minería e hidrocarburos, turismo, infraestructura, ambiente y territorios étnicos. Para cada una de estas, se desarrolló un análisis técnico y jurídico que buscó identificar las decisiones sobre el uso del suelo que representaría la afectación de los usos agropecuarios del suelo rural, evidenciada en la restricción a los mismos o en la actuación no coordinada de actividades sectoriales.

Mediante el análisis jurídico, se revisó el marco normativo e institucional vigente para cada sector que soporta las actividades y procesos, intentando entender cómo estas se relacionan con los usos del suelo en general y en particular con el suelo rural. A su vez, el análisis técnico exploró las condiciones sociales y económicas en que se desarrollan tales actividades y principalmente los efectos de estas dinámicas sobre el territorio, a partir de la revisión de la literatura, de estudios adelantados por el IGAC sobre los conflictos del uso del suelo y de análisis realizados por la firma consultora que desarrolló el estudio para la UPRA.



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



## 8. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS

### 8.1. Procesos de urbanización

El crecimiento de las ciudades, el surgimiento de nuevas formas de ocupación del territorio tales como la suburbanización y el consecuente desarrollo del fenómeno de segunda vivienda en suelo rural, además de otros usos en esta categoría de suelo, se superpone con los intereses territoriales de otros sectores y, de manera particular, afecta el desarrollo de usos agrícolas, pecuarios y forestales, además de los impactos sobre los intereses de protección ambiental.

Pero no siempre ha sido así. Los conflictos de intereses territoriales son consecuencia de múltiples fenómenos, que en las últimas décadas han hecho que el desarrollo de actividades agropecuarias se vea desplazado o relegado en función de los procesos urbanos. El crecimiento poblacional y, en consecuencia, el crecimiento de los centros urbanos, es una de las principales causas. También lo es el desarrollo económico y sus impactos en las formas de ocupación del territorio, el cambio climático y con ello el desplazamiento de actividades agrícolas y pecuarias en búsqueda de mejores condiciones, que mejoren la productividad y con ello los ingresos de la población campesina. El mayor conocimiento del territorio que trae consigo mayor necesidad de información orientada a la protección de áreas de interés ambiental y productivo, con el que no se contaba antes, la demanda creciente de bienes y servicios ambientales, así como de alimentos, obligan a pensar en la necesidad de proteger los mejores suelos, tanto para la sostenibilidad ambiental como para la producción agropecuaria.

A esto se suma la deficiente planificación territorial y, en consecuencia, la insuficiente consideración de elementos ambientales y de protección en áreas productivas agropecuarias, como factor determinante en la localización de las áreas urbanas, que dio origen a la formación de muchas ciudades en Colombia, con los consecuentes planes territoriales rezagados que han buscado resolver los problemas derivados de una inadecuada localización de la urbanización en muchos de los casos.

El ordenamiento territorial ha sido, en esencia, correctivo, ha tenido un énfasis por el desarrollo urbano y por los asuntos relacionados con la ciudad y su crecimiento, con un olvido del ordenamiento territorial del suelo rural. Puede afirmarse que lo rural ha estado ajeno al ordenamiento territorial y solo se ha tratado como un asunto sectorial de actividades agropecuarias o de protección de recursos ambientales, que no ha sido visto en su dimensión territorial.

Como resultado, actualmente se observan tensiones entre los factores de crecimiento y desarrollo urbano y, en general, en los procesos de urbanización, frente a las necesidades de contar con áreas adecuadas y suficientes para el desarrollo de actividades productivas y de proteger las áreas de interés ambiental de los procesos urbanos que las amenazan.



Lo anterior se traduce en la forma como los POT han delimitado los perímetros urbanos de los municipios, definido las futuras áreas de crecimiento en suelos de expansión y en lo que ha constituido la clasificación de suelos suburbanos y de polígonos para vivienda campestre<sup>3</sup> que pueden desplazar la frontera agrícola y amenazar la protección de cauces y áreas de interés ambiental, si no se ordena de forma planificada. Esto último exige contar con buena información y especialmente tener claridad entre los intereses de crecimiento urbano y las necesidades de protección para el desarrollo de actividades agropecuarias, como requisito para la toma de decisiones.

Algunos de los factores que han dado origen a estas tensiones se mencionan a continuación.

## 8.2. Crecimiento poblacional y expansión urbana

La urbanización es uno de los fenómenos sociales más relevantes del siglo XX; en esencia, es el producto del crecimiento poblacional y su concentración. Colombia pasa de ser un país con alta concentración de población en las zonas rurales a tener cerca del 75 % de habitantes en los núcleos urbanos. Al analizar los intervalos entre los censos de 1938 y 1951, más del 60 % de la población colombiana residía en el área rural, situación que se modifica a partir de 1964 y se acelera, según los datos del censo de 1985, con una tendencia del aumento de la concentración de la población en centros urbanos, según los censos de población de 1993 y 2005.

Estas tendencias, probablemente agravadas por los fenómenos de migración de la población rural a las áreas urbanas por fenómenos de violencia (especialmente en la década de los 90 y en la primera década del presente siglo), representan un factor clave en las tensiones que se originan entre los procesos de urbanización y la protección de áreas rurales para actividades agropecuarias.

Actualmente, las regiones urbanizadas ocupan (de acuerdo con información de UPRA y análisis efectuados por la consultoría), un área no mayor a 416.800 ha, equivalente a un 0,37 % del territorio nacional, cifra que parece insignificante. Sin embargo, las relaciones que se presentan entre las áreas urbanas generan una dinámica más allá de los límites de los centros urbanos y en consecuencia, una presión sobre las áreas rurales.

En efecto, según la Misión de Ciudades del DNP, el sistema de ciudades está compuesto por 151 ciudades (113 funcionales o aglomeraciones, 16 uninodales y 14 con funciones subregionales). En el otro extremo, existen 951 municipios predominantemente rurales o de transición, en los que no habita más de la mitad de la población del país, lo cual muestra el desequilibrio en la forma de ocupación y la tensión que este sistema de ciudades genera sobre las áreas rurales vecinas.

El sistema de ciudades se ha localizado especialmente sobre las cordilleras, en valles y llanuras fértiles, en muchos casos sobre áreas de alta fragilidad ambiental, susceptibles a fenómenos erosivos o de inundación y en áreas cercanas o inmediatas a los suelos más productivos del

<sup>3</sup> Categoría introducida en el Decreto 3600 de 2007, posteriormente compilado en el Decreto 1077 de 2015.



país. Como resultado, el crecimiento de las ciudades se ve limitado, entre otras, por áreas de protección ambiental y factores de riesgo asociados a las altas pendientes y el paso de ríos y quebradas, que obligan a buscar terrenos más planos y seguros, lo cual conlleva la extensión de la urbanización y suburbanización, a suelos que presentan mejores condiciones para otro tipo de actividades como las asociadas a lo agropecuario.

Según los análisis de la consultoría, el proceso acelerado de expansión urbana es el resultado de la creciente demanda de vivienda, producto de la localización de un porcentaje importante de hogares en las ciudades; este fenómeno genera la necesidad de disponer cada vez más de suelo urbanizable dentro y fuera de los perímetros urbanos y, en consecuencia, la provisión de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos.

### 8.2.1. Ordenamiento territorial con enfoque predominantemente urbano

Para entender las causas de este predominio, que en muchos casos ha relegado lo rural a la planificación sectorial, ambiental y agropecuaria, es importante revisar los antecedentes del sistema actual de planificación y ordenamiento territorial.

La reactivación, en los años 90, del interés por los temas urbanos y el desarrollo sostenible, condujo a la expedición de un conjunto de leyes claves para la planeación y el ordenamiento territorial, dentro de las cuales se pueden mencionar la Ley 99 de 1993, sobre el Sistema Nacional Ambiental; la Ley 128 de 1994, Orgánica de las Áreas Metropolitanas (derogada por la Ley 1625 de 2013); la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, y las modificaciones a la Ley 9 de 1989, de la Reforma Urbana, que se concretan en la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial.

Este desarrollo normativo posibilitó la aparición de un proceso ordenado de planificación y ordenamiento en favor de la ciudad. Sin embargo, en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, el ordenamiento rural es tratado como un componente similar al urbano, al menos en su estructura y contenidos, pero sin los desarrollos técnicos y de gestión y sin la definición de instrumentos específicos para el ordenamiento rural.

En desarrollo de los contenidos de la Ley 388 de 1997, se expidió el Decreto 3600 de 2007 (compilado actualmente en el Decreto 1077 de 2015) que contiene elementos relevantes orientados a resolver aspectos críticos del ordenamiento rural, tales como:

- Considera el ordenamiento del suelo rural como determinante de los POT en los términos del artículo 10 de la Ley 388, que había considerado determinantes los temas ambientales, de amenazas y riesgos, de infraestructuras regionales y de servicios, los patrimoniales y los derivados de los planes metropolitanos.
- Define categorías de protección del suelo rural, más allá de las ambientales, e incluye, entre otras, las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, que incluyen los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, retomando una restricción contenida en el artículo 54 del Decreto Ley 1333 de 1986, sobre

los suelos que, según la clasificación del IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, además de aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

- Incorpora un instrumento de planificación intermedia del suelo rural denominado unidad de planificación rural (UPR), cuyo fin es desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas que se delimiten para el suelo rural desde el POT.
- Incorpora aspectos normativos para la clasificación y ordenamiento del suelo rural suburbano tales como la determinación del umbral máximo de suburbanización, la unidad mínima de actuación y la obligatoriedad en la definición de usos, intensidades e índices.
- Incorpora un conjunto de acciones por desarrollar sobre los centros poblados rurales, que incluyen su propio reconocimiento y las normas aplicables que deben quedar especificadas en el POT.

Finalmente, en el escenario de la definición de procesos que pueden afectar el uso del suelo rural, es necesario tener en cuenta las reglamentaciones recientes expedidas por el Gobierno nacional que inciden, por ejemplo, con el desarrollo de figuras como los macroproyectos de interés social nacional y el desarrollo de proyectos de vivienda en ampliaciones del suelo urbano.

### 8.2.2. Identificación de conflictos

- 1) En los procesos de ordenamiento territorial, no se le ha dado la relevancia suficiente a la definición de condiciones para el ordenamiento rural.
- 2) La ruralidad y las actividades agropecuarias no constituyen una determinante de superior jerarquía en los POT.
- 3) Las decisiones sobre clasificación del suelo (expansión, suburbano y campestre) no responden a planificación ordenada del territorio urbano y rural.
- 4) El ordenamiento rural es tratado de la misma forma que el urbano, aun cuando el primero desborda la escala municipal y amerita la definición desde el nivel regional.
- 5) El desarrollo de programas desde el Gobierno nacional ha facultado a los municipios para adelantar procesos de expansión urbana sin consideración del impacto sobre áreas rurales para usos agropecuarios.
- 6) En la normativa agraria y de desarrollo rural campesino, no se incluye explícitamente la relación agro y desarrollo rural con ordenamiento territorial, por lo cual las áreas de desarrollo rural no se proyectan como escenarios de ordenamiento territorial y las instancias de articulación han sido poco efectivas.

### 8.2.3. Minería e hidrocarburos

La principal característica que genera tensiones en relación con el desarrollo de estas actividades es la connotación de utilidad pública que les ha sido asignada, en el caso de minería en el Código Minero (Ley 685 del 2001) y en el Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953), dado que esta condición impide que le sean oponibles otras actividades o procesos e incluso cualquier tipo de decisión de ordenamiento territorial.

En los términos previstos por la normativa de las dos actividades, solo la preservación de valores ambientales o la presencia de comunidades étnicas se considera limitante para su desarrollo. En este mismo sentido, solo se les exige a los concesionarios y titulares de títulos mineros el cumplimiento de la normatividad que ampara estas situaciones.

Dentro del análisis técnico de la tensión, se evidenció la proporción en crecimiento de las áreas concedidas para la explotación minera de hidrocarburos en todo el país y el impacto del desarrollo de actividades mineras, específicamente en la producción agropecuaria.

Para el 2014, Colombia contaba con 330 municipios que tenían una alta vocación minera (Economía Urbana, 2014). En dichos municipios la producción agrícola, el área sembrada, el área cosechada y el valor de la tierra rural se ven impactados negativamente a causa de la ejecución intensiva de actividades extractivas. Bajo esta perspectiva, es evidente la tensión existente entre el desarrollo de la actividad minera y de explotación de hidrocarburos, las cuales tienen impacto directo sobre el suelo rural, especialmente el destinado a usos agropecuarios.

### 8.2.4. Identificación de conflictos en minería

- 1) La normativa sectorial minera no exige la verificación del uso del suelo para el otorgamiento de títulos mineros.
- 2) La normativa de ordenamiento territorial prevé la delimitación de áreas destinadas a la actividad minera en el suelo rural, pero no ha desarrollado condiciones para su incorporación en el POT ni para su articulación con el proceso de otorgamiento de títulos.
- 3) Las disposiciones relativas a áreas específicas de protección de la producción agropecuaria (ZRC, UAF, ZRA) no contienen mecanismos de articulación con la posibilidad de restricción a la actividad minera que dispone la normativa minera.
- 4) Las decisiones asociadas a la definición del uso final del suelo que se les exigen a los concesionarios para cerrar la actividad minera no exigen expresamente tener en consideración la vocación agropecuaria del suelo rural y la determinación de medidas de mitigación que garanticen la protección de esta vocación para su adecuada reutilización.

### 8.2.5. Identificación de conflictos en explotación de hidrocarburos

- 1) Dentro de los requisitos exigidos para celebrar un contrato de concesión, no se exige la revisión de los usos del suelo del área objeto de explotación, y dentro del trámite de

aprobación no se vincula a los municipios o autoridades ambientales como actores competentes en la revisión del desarrollo de actividades que impactan el territorio.

2) La delimitación de áreas de explotación de hidrocarburos en suelo rural, como categoría de protección del uso del suelo, no se encuentra articulada con la definición de estas mismas áreas en el proceso de celebración de contratos de concesión para explotación.

3) La normativa del sector agropecuario no incluye disposiciones relacionadas con el desarrollo de la explotación de hidrocarburos en suelo rural, lo cual no permite garantizar la protección de los usos agropecuarios en un escenario de articulación con el sector de hidrocarburos.

### 8.3. Turismo

Se evidencia que las actividades de la cadena de valor del sector turismo se pueden resumir en producción, distribución y comercialización, venta y prestación del servicio. Teniendo en cuenta lo anterior, los efectos más importantes sobre los usos del suelo se dan principalmente en la construcción de la infraestructura.

Con relación con la proporción del suelo usado para estos fines, se tiene que el PIB del sector hotelero y de restaurantes está creciendo a la par con los metros cuadrados construidos en hoteles, y cada vez se requiere de más suelo para el desarrollo de toda la infraestructura turística del país.

#### Identificación de conflictos

1) Para el desarrollo de la actividad turística no se exige su compatibilidad con el uso del suelo en general; solo condiciona su dimensión a la protección de recursos naturales.

2) La normativa sectorial de turismo y las disposiciones de ordenamiento territorial, en relación con las actividades turísticas en suelo rural, no están articuladas entre sí, con lo cual no es claro el tipo de actividades turísticas (usos específicos) que sí se encuentran permitidas en el suelo rural.

3) Las figuras previstas por la normativa del sector turístico no se articulan con las decisiones de ordenamiento que deben quedar incorporadas en un POT y tampoco se hace referencia a ellas en la normativa del sector rural.

### 8.4. Ambiente

El análisis de los conflictos entre los intereses ambientales y los intereses agropecuarios parte del análisis de dos tensiones. La primera se relaciona con las áreas de conservación y protección ambiental: se analiza la importancia de la conservación de la biodiversidad para garantizar servicios ecosistémicos que esta genera, y se revisan las diferentes categorías que existen en áreas de conservación y protección, y las restricciones que estos puedan suponer en los usos agropecuarios. En la segunda, se analiza la relación entre los servicios ecosistémicos de aprovisionamiento de alimentación y agua, que se pueden ver afectados por las



regulaciones de este último (expedidas por las autoridades ambientales y suponen restricciones para las actividades agropecuarias).

De esta forma, se analiza cómo las tensiones se convierten en conflictos al no ser asumidos por los procesos urbanos o por los procesos agrícolas, lo que produce disparidades en la distribución y acceso de los servicios ecosistémicos.

Por otra parte, se observan limitaciones en la política fiscal, pues a partir de la revisión de la Ley 99 de 1993, se observa que las CAR tienen una serie de competencias que les permiten la captura de recursos para el desarrollo adecuado de sus funciones, sobre todo para la concreción de acciones de protección al ambiente, pero que en algunos casos debilitan la planificación en el ámbito rural, al no contarse con un sistema que articule los intereses y permita el seguimiento efectivo del impacto de estas inversiones, por ejemplo, para la conservación de suelos y la protección de fuentes abastecedoras de agua para distritos de riego y otras posibilidades de adecuación de tierras.

De conformidad con lo indicado, las autoridades ambientales tienen incidencia en los suelos de producción agropecuaria y se convierten actualmente en la institucionalidad que incide más directamente en los suelos rurales, incluso en las definiciones para usos agropecuarios.

### **Identificación de conflictos**

1) En el régimen de usos en áreas de conservación y protección ambiental que permiten usos agropecuarios, no se han incorporado condiciones específicas para su desarrollo.

2) En la adopción de instrumentos de ordenación territorial ambiental no se prevén escenarios de concertación o discusión con las autoridades del sector rural. Esta situación se evidencia, por ejemplo, en el procedimiento de adopción de los planes de ordenamiento y manejo de cuencas (POMCA): no existen instancias de participación o concertación por parte de entidades del sector rural. Sin embargo, sí se considera que sus disposiciones deben ser incorporadas en el ordenamiento territorial de los municipios, en estricto cumplimiento del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

3) El ordenamiento ambiental del territorio, como asunto independiente al ordenamiento territorial, desde la perspectiva institucional, instrumental y en algunos casos sustancial. La Ley 99 de 1993 fue expedida cuatro años antes de la Ley 388 de 1997. Con el paso del tiempo, ha surgido una serie de instrumentos especializados de tipo ambiental que tienen un carácter de jerarquía superior en la definición de los usos del suelo.

## **8.5. Infraestructura**

La infraestructura de transporte es un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos.

## 8.6. Identificación de conflictos

- 1) Ausencia de participación del sector rural en la instancia definida para la discusión y solución de controversias entre sectores. Al revisar el artículo 7 de la ley 1682, se observa cómo se prevé la Comisión Nacional de Infraestructura y Proyectos Estratégicos como una instancia que permite dirimir los conflictos o superposiciones entre proyectos de los distintos sectores, sin que el sector agropecuario tenga derecho al voto.
- 2) No está estipulado que el concesionario deba presentar estudios distintos de los ambientales, referidos a los impactos sobre los usos del territorio rural.



## 9. BIBLIOGRAFÍA

Bello, J.; Báez, M.; Gómez, M.; Orrego, Ó. y Nägele, L. (Eds.). (2014). *Biodiversidad 2014: estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*. Bogotá: IAvH. Recuperado de <<http://www.humboldt.org.co/es/test/item/814-bio14>>.

Brooks, T.; Butchart, S.; Chanson, J. y Rodrigues, A. (2014). «Spatially Explicit Trends in the Global Conservation Status of Vertebrates». En *Plos One*, 26 de noviembre de 2014. Recuperado de <<http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0113934>>.

Corporación Latinoamericana Misión Rural. (2014). *Proceso de identificación de territorios para un plan de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural en Colombia*. Informe del contrato 101 de 2014. Bogotá: UPRA.

Decreto 2372 de 2010. «Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 47757, del 1 de julio de 2010.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Plan nacional de adaptación al cambio climático. ABC: adaptación bases conceptuales. Marco conceptual y lineamientos: resumen ejecutivo*. Bogotá: DNP. Recuperado de <<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=476:plantilla-cambio-climatico-32#documentos>>.

Documento CONPES 3680 de 2010. «Lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas». Bogotá: CONPES.

Economía Urbana. (2014). *Cuantificación y caracterización de la demanda potencial y real de suelo para vivienda en Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y sus respectivas áreas de influencia*. Bogotá: IFC y Camacol.

Franco, A.; Devenish, C.; Barrero, M. y Romero, M. (2009). «Colombia». En C. Devenish, D. Díaz, R. Clay, I. Davidson e I. Yépez, *Important Bird Areas Americas. Priority sites for biodiversity conservation*. BirdLife Conservation Series 16, pp. 135-148. Quito: BirdLife International.

Ley 165. «Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la diversidad biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992». Diario Oficial 41589, del 9 de noviembre de 1994.

Massiris, Á. (2015). *Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para formulación de la política pública*. Bogotá: UPRA.

Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*. Washington, D.C.: World Resources Institute. Recuperado de <<http://www.millenniumassessment.org/en/Synthesis.html>>.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). (2010). *Política nacional para la gestión integral del recurso hídrico*. Bogotá: MAVDT.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *United Nations, Department of Economic and Social Affairs*. Recuperado de <[http://esa.un.org/unpd/wup/Maps/maps\\_urban\\_2025.htm](http://esa.un.org/unpd/wup/Maps/maps_urban_2025.htm)>.

—. (2014). *World Population Prospects: The 2012 Revision. Methodology of the United Nations Population Estimates and Projections*. Nueva York: ONU. Recuperado de <[https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2012\\_Methodology.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2012_Methodology.pdf)>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014*. S. l.: OECD Publishing y Cepal. Recuperado de <[http://www.oecd.org/env/country-reviews/Evaluacion\\_y\\_recomendaciones\\_Colombia.pdf](http://www.oecd.org/env/country-reviews/Evaluacion_y_recomendaciones_Colombia.pdf)>.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. (2005). *Punto ó del temario: temas emergentes de la agenda ambiental internacional. 6.1. Evaluación de los ecosistemas del milenio*. Borrador del documento de información. Venezuela: PNUMA.

Registro Único Nacional de Áreas Protegidas. (2014). *Registro único nacional de áreas protegidas*. Recuperado de: <<http://runap.parquesnacionales.gov.co/reportes>>.

Rivera, D. y Rodríguez, C. (2011). *Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia*. Bogotá: IAvH.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (1992). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Agenda 21. Capítulo 7. Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos*. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Recuperado de <<http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age7.htm>>.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. (s. f.). *Plan estratégico para la diversidad biológica 2011-2020 y las metas de Aichi: viviendo en armonía con la naturaleza*. Canadá: CDB y PNUMA. Recuperado de <<http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>>.

Shlomo, A.; Paren, J.; Civco, D. y Blei, A. (2010). *Making Room for a Planet of Cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de <[https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1880\\_1195\\_Angel%20PFR%20final.pdf](https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1880_1195_Angel%20PFR%20final.pdf)>.



# 10. ANEXO

Diagrama 1. Metodología de trabajo

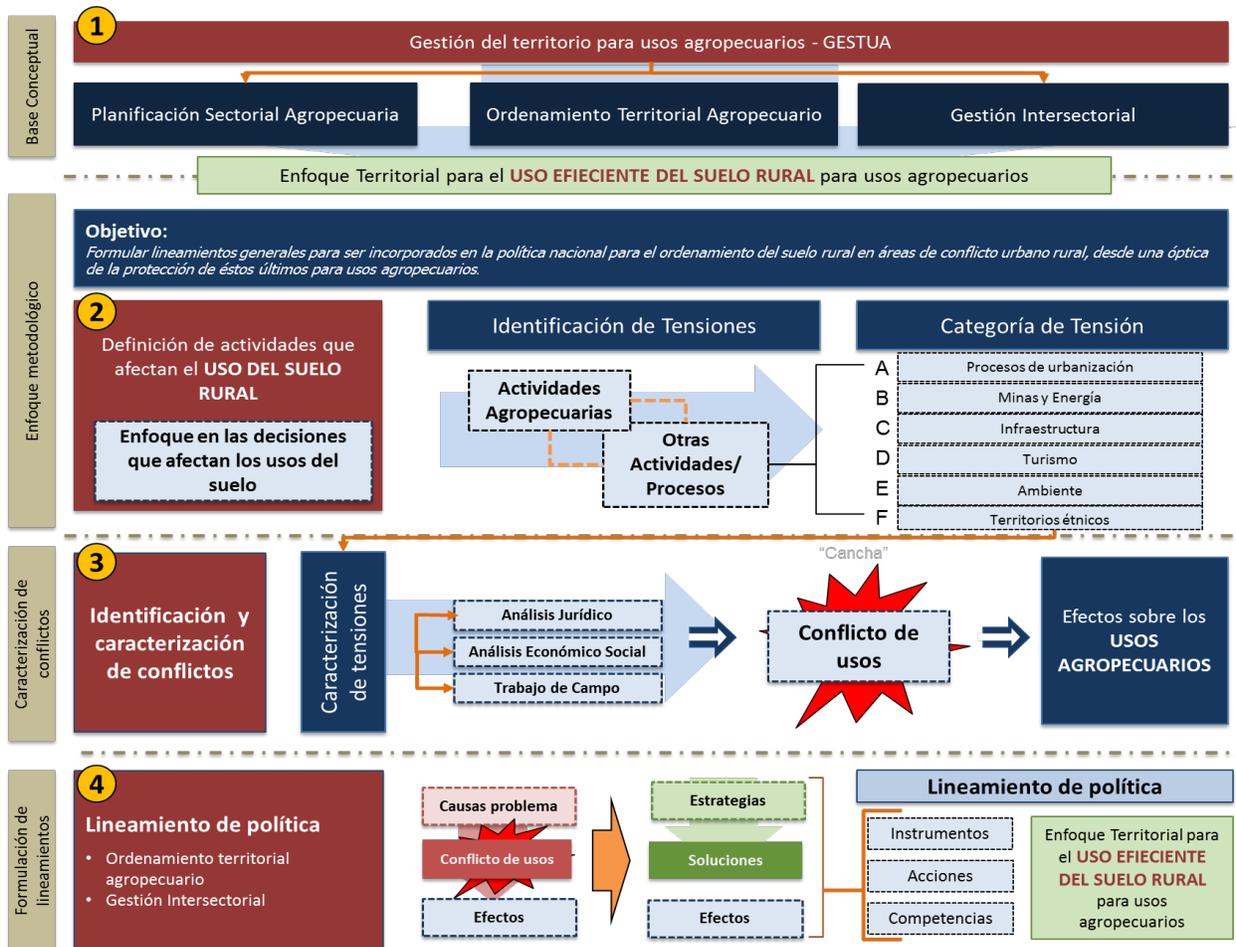


Diagrama 2. Identificación de tensiones

