



Ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano

Yency Contreras Ortiz. Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México, profesora de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos, IEU. Correo electrónico: ycontreras@unal.edu.co, <https://orcid.org/0000-0003-1183-6826>

El proceso de urbanización acelerada que se vivió en América Latina, a inicios de la segunda mitad del siglo pasado, tuvo distintas expresiones en las áreas urbanas, no solo en términos formales, sino también en los procesos políticos, sociales y territoriales. El crecimiento poblacional y de límites de las ciudades a partir de dicho momento también hicieron evidente las restricciones de los sistemas políticos para enfrentar las necesidades de servicios y bienes públicos de los nuevos pobladores urbanos, además de las demandas de los emergentes líderes locales por el derecho a gobernar.

Décadas después de evidenciar las consecuencias de dichos fenómenos en las ciudades, se asistió a la incorporación de distintos mecanismos para garantizar la apertura democrática, acercar el Estado al ciudadano y responder a dichas demandas. Estos procesos de democratización y de descentralización en su primera fase se expresaron en elecciones de mandatarios locales, modificación de las estructuras normativas e institucionales para fortalecer el papel del municipio y de sus actores políticos en la toma de decisiones de planificación y gestión urbana, entre otras.

Una de estas transformaciones fue la asociada con los procesos de reforma urbana que pasaron por redefinir el alcance del papel del Estado en la planificación y en la gestión de políticas asociadas con el suelo y con la propiedad en las ciudades.

Instrumentos como los planes de ordenamiento, los planes directores o los planes de ordenación se pusieron en la agenda gubernamental como oportunidades para responder a los retos de las nuevas áreas urbanas, asociados con asentamientos informales, con la gestión de suelo para vivienda social, con la dotación de infraestructuras públicas, con la expansión urbana y con los límites de la ciudad; entre otros procesos.

Países como Brasil (1988) y Colombia (1991) introdujeron reformas importantes en sus constituciones políticas que sentaron las bases de lo que posteriormente serían reglamentaciones específicas para regular las materias asociadas a dichas cuestiones (el Estatuto de la Ciudad y la Ley 388 de 1997, por ejemplo). Basados en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la función pública del urbanismo y la distribución equitativa de cargas y beneficios, entre otros aspectos, se pretendió transformar no solo el papel del Estado, sino el del conjunto de actores que participan en la planeación y la gestión territorial.

Estas regulaciones que fueron producto de importantes luchas sociales y políticas se han constituido en la base de la gestión de los procesos de transformación de las ciudades y de sus problemáticas más sentidas. Incluso, en otros países de América Latina solo recientemente se han iniciado reformas del mismo tipo (p. ej., Ecuador), recogiendo los principios, instrumentos

y reglamentaciones señaladas; o mantienen la lucha social y política por incorporar dichos contenidos a sus legislaciones y constituciones (Costa Rica, Argentina y México).

Aunque se ha avanzado en la discusión del concepto de ordenamiento territorial, es fundamental entenderlo como un problema político. Para ello, se retoman algunas de las diferentes concepciones del ordenamiento territorial, así:

Un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente. (Comisión de Ordenamiento Territorial, 1992, p. 3)

Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. [...] La ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos; global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio. (Schlotfeldt, 1998, p. 9)

Por su parte, Massiris (1993) afirma que el ordenamiento territorial es un proceso y una estrategia de planificación, de carácter técnico-político, con el que se pretende configurar en el largo plazo una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones de este, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo. Además, indica que dicho proceso se concreta en planes que expresan el modelo territorial a largo plazo y que la sociedad identifica como deseable, y estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.

En el contexto internacional, el ordenamiento territorial europeo es guiado por la *Carta europea de ordenación del territorio* (1993), suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resul-

tado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. En la Carta, el ordenamiento territorial se define como:

la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. (Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1993, p. 2)

En Colombia, la Ley 388 de 1997 definió el ordenamiento del territorio municipal y distrital de la siguiente forma:

Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Ley 388 de 1997, art. 5)

Los espacios comunes de estas definiciones muestran el papel de los actores políticos (a partir de su aparato de gobierno), a través de las reglas de ordenamiento del territorio (técnico-políticas), para orientar el uso, la transformación, ocupación y utilización de este (con base en el interés general). Es importante evidenciar que no se contempla solamente como un hecho de planeación física del territorio, o desligado de los procesos sociales, sino como la expresión política y social de quienes gobiernan y habitan la ciudad (Contreras, 2015).

Por lo anterior, es importante señalar que, después de 20 años de ordenamiento en nuestro país, cualquier balance debe incorporar los aspectos relacionados con el alcance del proceso no solo en materia normativa, sino de la práctica política y administrativa. En esta última cumplen un papel determinante los actores en el territorio. En ese

sentido, son los comportamientos de los actores políticos, sociales y económicos (propietarios de suelo, inmobiliarios, etc.) frente a la existencia o incumplimiento de las reglas formales; aquellos que dan cuenta hoy del escenario al que se enfrentan las ciudades en la aplicación de los principios e instrumentos que la constitución y la ley definieron.

Uno de los instrumentos más relevantes del ordenamiento colombiano son los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los cuales, en estricto sentido, dan materialidad a la competencia municipal de ordenar el territorio, a través de la reglamentación de los usos del suelo. Este instrumento, articulado a los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) que se enfocan en la promoción del desarrollo económico y social de los habitantes en el territorio, son en la actualidad los dos instrumentos más poderosos en la práctica con que cuentan las administraciones y los gobiernos locales.

Si bien es cierto que el proceso de ordenamiento del territorio ha estado articulado a otro conjunto de instrumentos y mecanismos para controlar la ocupación y uso del territorio, la regulación de usos del suelo y la articulación de los planes y proyectos sectoriales, es importante tener en cuenta que los principales componentes que estructuran el ordenamiento territorial y que le dan su contenido siguen siendo grandes retos en todo el territorio nacional. Ejemplo de ello son la necesaria integración a la ciudad de los asentamientos informales, la gestión de suelo para vivienda social, así como la dotación de infraestructuras públicas, la expansión urbana y los límites de la ciudad.

En el marco de estos desafíos es fundamental entender y reflexionar de fondo sobre las dinámicas territoriales, poblacionales y económicas actuales de los territorios; ya que el crecimiento urbano cada vez más está relacionado/determinado por los vínculos urbano-rurales (provisión de agua con recurso y servicio público; residuos sólidos; seguridad alimentaria), la sostenibilidad ambiental, así como por las relaciones funcionales entre los territorios (conmutación laboral, intercambios económicos, etc.).

Estas dinámicas cada vez menos dependen de las fronteras político-administrativas municipales y están marcadas por una realidad de trasfondo político: el sistema electoral y de distribución de competencias formales. Es decir, nos enfrentamos al reto de la visión regional o de la necesidad de asociatividad para gestionar los problemas territoriales. Ello requiere de reflexiones profundas sobre el sistema político y, por supuesto, de acciones políticas en relación con la distribución del poder territorial.

Hoy, 20 años después de dichas reformas, el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, a través de su *Revista, Ciudades, Estados y Política*, pretende recoger y socializar artículos de investigación, reflexión, ensayos y reseñas, que expongan el estado del arte de la discusión en el país y en América Latina. Se espera a través de este volumen, denominado *Ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano*, contar con una primera descripción y evaluación de lo que significaron estas reformas, así como los instrumentos derivados de la transformación normativa.

Para este número, *Ciudades, Estados y Política* presenta dos artículos de investigación, uno de reflexión, un ensayo y una reseña. En el primer artículo *Consolidación de una centralidad urbana espontánea. El caso de Ciudad Kennedy, Bogotá*, Andrea Carolina Torres León, magister en Arquitectura de la Universidad de los Andes, identifica las condiciones y variables territoriales, no necesariamente en el marco de la planeación, que dan lugar a la aparición y posterior desarrollo de la actividad central en un lugar en la ciudad. La autora aborda estos aspectos ante el desbordamiento de la actividad económica sobre los límites de las centralidades identificadas por el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Bogotá y la aparición de esta en zonas que no han sido pensadas con estos fines. El objetivo de la investigación fue identificar aspectos de tipo territorial que puedan ayudar a entender la situación actual y proponer el ordenamiento de la red de centralidades en la ciudad. La metodología partió de un ejercicio cartográfico que incorporó variables económicas con observación en campo, además de utilizar

dos fuentes primarias de información para la identificación de fenómenos y la definición del lugar de estudio: la base catastral de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAEC, para los datos de precio del suelo y el Censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, (2005) para identificar el empleo por manzana. La investigación concluye que la actividad económica busca territorios, principalmente, sobre ejes viales con presencia de transporte público, en áreas consolidadas y con facilidades normativas de transformación predial, por encima de territorios ‘formalmente’ dispuestos para operaciones como renovación urbana. La presencia de comercio y la valorización del suelo evidencian una presión sobre espacios bien localizados y visibles para la venta de bienes y servicios.

En el segundo artículo de investigación, Bogotá D.C. durante 1998-2018. *Análisis de caso del sistema de planificación urbana en Colombia*, Marlon Arias Sánchez, magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, describe cómo se han construido representaciones y significados del territorio a través de los instrumentos de planificación urbana en Bogotá desde 1998. Así mismo, evidencia los conflictos en la implementación de los instrumentos de gestión del suelo en la ciudad, develando pugnas políticas atravesadas por el componente técnico de la planeación. La investigación tuvo como objetivo analizar la trayectoria de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la ciudad de Bogotá, durante 1998-2018, mediante un enfoque de políticas públicas con el fin de determinar los modelos de ciudad existente en la práctica, a partir de la revisión documental y sistemática de los planes de gobierno y otros instrumentos de acción pública en torno a la gestión del suelo. Entre los principales resultados del trabajo se destacan la continuidad de un proyecto de ciudad formulado desde inicios del siglo XXI, cuyas intenciones de modificación por algunos gobiernos no han logrado transformaciones profundas, más allá de una ruptura en valores, normas e imágenes sobre la ciudad, lo que permite vislumbrar en Colombia un marco general de estabilidad en

torno a un sistema de planificación urbana a través del conjunto de instrumentos de gestión del suelo dispuestos para los gobiernos en los territorios urbanos, el cual presenta en la práctica un conjunto de retos.

En la Sección de Reflexiones, Eduardo Andrés Vargas Apráez, especialista en Derecho Contractual de la Universidad del Rosario y estudiante del Máster en Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano de la Universidad de Sevilla, presenta un *Análisis jurídico de la participación en plusvalía en la ciudad de Bogotá D.C.: 2004-2016*. El objetivo del trabajo fue analizar las etapas del procedimiento para el cobro de la participación en plusvalía adelantadas por la administración de Bogotá, a través de los pronunciamientos judiciales ejecutoriados, no susceptibles de recursos, dentro del periodo comprendido entre 2004 a 2016, en los cuales actuó el distrito como parte demandada. La metodología empleada fue el análisis de normatividad y doctrina para efectos de comprender la operatividad del procedimiento. Posteriormente se seleccionaron expedientes en el sistema de información web de la rama judicial y la consulta y revisión de sentencias se realizó directamente en los despachos judiciales. El análisis jurisprudencial permitió observar que la Ley 388 de 1997 ha permitido diversas interpretaciones en su implementación que ha llevado a dificultades administrativas que limitan el alcance del instrumento en la práctica. En cuanto a los hechos generadores, la ley no aclara si el predio debe acceder al beneficio contemplado en la acción urbanística, generando actuaciones que provocaron la vulneración al principio de irretroactividad tributaria. En la etapa de exigibilidad la administración expidió liquidaciones de aforo, procedimiento no contemplado en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997. Adicionalmente se utilizó un método inadecuado para calcular la plusvalía y se negaron devoluciones sin fundamento. Lo anterior provocó vulneraciones al ordenamiento legal, generando sentencias condenatorias.

La Revista continúa contribuyendo con la divulgación de textos que presenten una posición personal, original e inédita, ante un tema o un problema, a partir de una idea argumentada,

sólidamente estructurada y sustentada en fuentes bibliográficas relacionadas con el tema o problema en cuestión. En esta oportunidad, en la Sección de Ensayos, Natalí del Valle Peresini, estudiante del Doctorado en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), indaga sobre la *Neoliberalización urbana: nuevas tendencias en la producción de suelo urbano en la ciudad de Córdoba, Argentina (2008-2018)*. El ensayo expone un factor clave en el proceso de urbanización que se viene llevando a cabo en los últimos años en la ciudad de Córdoba, Argentina, específicamente a través del uso y operativización de convenios urbanísticos. En este caso, la autora describe la institucionalización en la gestión local de acuerdos público-privados como instrumento para la gestión del suelo, el cual mediante excepciones normativas está permitiendo la producción de suelo urbano en la periferia de la ciudad. La autora evidencia cómo la alianza explícita entre el gobierno local y el desarrollismo inmobiliario lleva a una profundización del proceso de mercantilización del suelo urbano y un claro apoyo a la lógica expansiva de la ciudad que exhibe la funcionalidad de la concertación público-privada como garante de un urbanismo neoliberal.

Esta edición cierra con la reseña del libro de investigación *Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía*, publicado en el 2017 por la Editorial de la Universidad Nacional de Colombia. La reseñista, María Alejandra Lozano París, arquitecta de la Universidad Piloto de Colombia, resume los aportes del libro a partir de la consolidación de un diagnóstico que permite entender problemáticas sobre la ocupación territorial y las dinámicas poblacionales del municipio de Chía, a partir de variables como la evolución poblacional en la región, las características del licenciamiento y el mercado de la vivienda en el municipio, la disponibilidad de suelo urbanizable, el déficit y la necesidad de vivienda y espacio público. El estudio fue sustentado en datos primarios recopilados en el territorio y fuentes secundarias disponibles, que dan validez a lo expuesto por la autora, además de proporcionar una ayuda gráfica para comprender la dimensión territorial y funcional de los fenómenos identificados.

La arquitecta señala que el libro es un aporte fundamental para las decisiones de política pública de vivienda y de espacio público en el municipio de Chía y en otros municipios de la sabana de Bogotá, ya que, por un lado, recopila un conjunto de evidencia empírica e información sobre la evolución del territorio, y, por el otro, identifica los principales problemas que permiten definir estrategias y mecanismos de priorización y respuesta de las autoridades gubernamentales. Finalmente, la reseñista destaca que el libro tiene la intención de priorizar la localización de la vivienda con calidad en su entorno, es decir, mayor accesibilidad a servicios y soportes urbanos, e implementar acciones para la conformación de un sistema de espacio público y equipamientos que contribuyan al equilibrio territorial en el municipio.

Ciudades, Estados y Política agradece la valiosa colaboración de los pares evaluadores, provenientes de diferentes países, quienes realizaron el proceso de revisión y valoración del mérito académico y científico de los manuscritos sometidos, que luego de dicho proceso integran el presente número. Invitamos a la comunidad académica a contribuir en el análisis e investigación de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía, postulando sus manuscritos.

Referencias

- Comisión de Ordenamiento Territorial, cot. (1992). *Boletín núm. 3*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo de Europa. (1983). Carta europea de ordenación del territorio. *Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio*. Recuperado 9 de julio de 2018, de https://alojamientos.uva.es/guia_docente/uploads/2013/474/46059/1/Documento37.pdf
- Contreras, Y. (2015). *Sistema urbanístico en Bogotá: implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial. 2000-2014*. Proyecto de Investigación. Bogotá: Instituto de

Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia. [Inédito].

Ley 388. (1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Recuperado 9 de julio de 2018, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

Massiris C., Á. (1993). “Bases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorial”. En: IDCAP, *Misión Local, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana y Comunitaria*. IDCAP, Año 2, núm. 2, enero/marzo. Bogotá: Universidad Distrital.

Schlotfeldt, C. (1998). Regionalistas y ambientalistas: un encuentro en el territorio, *Serie Azul*, núm. 21, agosto de 1998. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

