



# Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 17, Septiembre de 2017 ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.

**Seminario Internacional ordenamiento  
territorial en Colombia: alcances y retos de  
los planes de ordenamiento territorial**



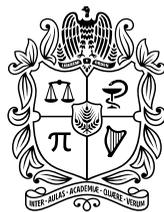
UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA



# Debates Gobierno Urbano

Publicación seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Número 17, septiembre de 2017 ISSN 2248-7204 Bogotá D.C., Colombia.



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Debates de Gobierno Urbano es una publicación  
seriada del Instituto de Estudios Urbanos de la  
Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

---

**Producción**

Instituto de Estudios Urbanos, IEU

**Fotografías**

Comunicaciones IEU y  
Nelson Hernández Che.- Fotógrafo ESAP Noticias

**ISSN**

2248-7204

**Impresión**

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

Bogotá D.C., Colombia  
septiembre de 2017, Número 17.

**Observatorio de Gobierno Urbano**

Carlos Alberto Patiño Villa

*Director IEU*

Fabio Zambrano Pantoja

*Profesor Titular UN, Adscrito al IEU*

Paola Medellín Aranguren

Daniela García Mora

*Asistentes de investigación*

# Tabla de contenido

Introducción .....	7	Área Metropolitana del Valle de Aburrá .....	29
Balance 10 años de la Especialización en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina – EMPSAL.....	9	Área Metropolitana Centro-Occidente .....	30
Plenaria 1. Antes y después de la Ley 388 de 1997: oportunidades y restricciones para el ordenamiento territorial en el país. ....	11	Área Metropolitana de Valledupar.....	32
La ley de desarrollo territorial: Antecedentes y problemas de aplicación.....	11	Modelo territorial de Estado.....	33
Tres variaciones sobre ordenamiento territorial y su planeación .....	12	Comité de Integración Regional .....	35
Debilidades de la Ley 388.....	14	Plenaria 2. Los planes de ordenamiento territorial de primera y segunda generación: evaluaciones y apuestas. ....	37
¿Qué territorio queremos? El reto de los nuevos POT .....	15	Programa POT Modernos.....	37
Sistema asistémico de ordenamiento territorial.....	17	Diferencias entre POT de primera y segunda generación .....	38
Mesa Simultánea. El ordenamiento territorial ambiental y la gestión de riesgos. ....	19	Experiencias de Ordenamiento Territorial y retos para el siglo XXI .....	39
Gestión del riesgo en la planificación territorial.....	19	Balance de los POT .....	41
Gestión del riesgo empresarial .....	21	Fallas de los POT.....	42
Gestión del riesgo en el ordenamiento territorial.....	22	Territorios competitivos con desarrollo económico.....	43
Ordenamiento ambiental en Armenia .....	24	Plenaria 3. Los planes de ordenamiento territorial de primera y segunda generación: evaluaciones y apuestas. La visión de las ciudades intermedias. ....	45
Ordenamiento ambiental territorial y gestión del riesgo .....	25	Caso Bucaramanga.....	45
Ordenamiento territorial en minería .....	26	Experiencia de Santa Marta .....	46
Planes de Cormagdalena.....	27	Visión de Manizales.....	47
Mesa Simultánea. Instrumentos de integración regional y metropolitana.....	29	Plenaria 4. Los planes de ordenamiento territorial de primera y segunda generación: evaluaciones y apuestas. La visión de las grandes ciudades.....	49
		Balance del POT (2004) de Bogotá.....	49

Planeación territorial en Barranquilla .....	<b>51</b>	Instrumentos financieros .....	<b>59</b>
Aprendizaje de Cali.....	<b>52</b>	Plenaria 6: Experiencias internacionales en ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano. El caso brasileño y sus aportes al país .....	<b>61</b>
El POT de Cartagena.....	<b>54</b>	Estatuto de la Ciudad (Brasil) .....	<b>61</b>
Plenaria 5. Experiencias internacionales en ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano. Casos en América Latina .....	<b>55</b>	Etapas del ordenamiento territorial (Brasil) .....	<b>62</b>
Captura de plusvalía para financiar el desarrollo urbano.....	<b>55</b>	Función social de la propiedad urbana (Brasil) .....	<b>63</b>
La plusvalía en el debate de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (México).....	<b>56</b>	Captura de plusvalías (Brasil) .....	<b>65</b>
Alcances y retos de los planes de ordenamiento en Buenos Aires (Argentina) .....	<b>57</b>	A manera de conclusión .....	<b>67</b>



Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias

# SEMINARIO INTERNACIONAL. ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA: ALCANCES Y RETOS DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## Introducción

Los días 29 y 30 de agosto de 2017 se desarrolló el “Seminario Internacional: Ordenamiento Territorial en Colombia, alcances y retos de los planes de ordenamiento territorial”, realizado por el Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia (U.N.) con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). Este evento estuvo liderado por el director del IEU, Carlos Alberto Patiño Villa, con la coordinación académica de la profesora Yency Contreras.

Este seminario se desarrolló a partir de 6 plenarias y dos mesas simultáneas de expertos, cada una con el acompañamiento de un académico que se desempeñó como comentarista, en las cuales se debatió sobre el antes y el después de la Ley 388 de 1997 y con esta los Planes de Ordenamiento Territorial (POT); el ordenamiento territorial ambiental y la gestión del riesgo; los instrumentos de integración regional y metropolitana; los planes de primera y segunda generación y la experiencia en América Latina, máxime teniendo en cuenta que hace una década se hizo la primera evaluación de sus efectos en el ordenamiento colombiano en la

que se evidenció sus importantes alcances en términos formales. Al mismo tiempo, en la actualidad en los distintos países de América Latina continúan los esfuerzos por incorporar a sus legislaciones lo que Colombia logró desde 1991 y que dicha Ley formalizó como los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la función pública del urbanismo y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo urbano.

También en este año el diagnóstico en país señala que más del 80% de los municipios tienen la oportunidad de modificar sus POT y con ello, sus objetivos y estrategias de ordenamiento. Este es un momento en que “nuevos y “viejos” debates necesitan plantearse y replantearse, a partir de evaluaciones concretas, específicas, empíricas

de los alcances y restricciones de la norma, de las prácticas de los actores en todos los ámbitos territoriales, de los procesos y procedimientos implementados, de la expresión territorial de los instrumentos de planeación, gestión y financiación, entre otros aspectos.

Bajo este contexto, académicos nacionales e internacionales, funcionarios públicos, directores y gerentes de entidades presentaron un panorama de la experiencia, situación actual y retos en ordenamiento territorial de sus municipios y departamentos, evidenciando las falencias de la norma, pero también las ventajas y beneficios que le trajo al territorio.



# Balance 10 años de la Especialización en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina – EMPSAL

Por Edna Bonilla Sebá

La Especialización en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina (EMPSAL) del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia fue creada mediante Acuerdo 11 de 2007, en alianza con el Instituto Lincoln y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes, con el objetivo de contribuir a una formación integral, interdisciplinaria y con alto grado de profundización en fundamentos económicos, sociales, jurídicos, de gobierno urbano, finanzas públicas y planeación urbana y en técnicas alternativas de aplicación, así como en métodos cuantitativos, dirigidos a comprender el papel que cumplen en el gobierno de las ciudades, los procesos territoriales y la regulación de los usos del suelo y la movilización de recursos que le es propia.

De igual forma, la especialización ofertada por el Instituto de Estudios Urbanos y dirigida por la profesora Edna Bonilla Sebá busca proporcionar una visión integrada, interdisciplinaria y multidimensional sobre las lógicas de comportamiento de actores públicos y privados en relación con los procesos de ocupación y transformación urbanos y



Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias

las alternativas de regulación, es así como tomando como referente uno de los principales campos de actuación del gobierno municipal: el ordenamiento del territorio y la regulación de los usos del suelo, busca aproximar al estudiante a la comprensión de los dilemas de la acción pública y los mecanismos para la formulación e implementación de políticas públicas locales, proporcionando las bases para el manejo integrado de conceptos, definición de problemas, alternativas de aplicación, instrumentos y técnicas que permitan construir experticia en la solución de problemas como el crecimiento urbano, la transformación interna de las ciudades

y el acceso de las familias de menores ingresos al suelo urbanizado; conociendo los principales aspectos, puntos críticos y enfoques del debate y la experiencia latinoamericana en relación con el crecimiento o transformación interna de las ciudades y el acceso, contando con bases para aproximarse al manejo integrado de políticas de planeación y políticas tributarias en relación con el suelo y profundizando en los aspectos económicos, jurídicos y sociales más relevantes para comprender la lógica de regulación del mercado del suelo en América Latina.

En síntesis, busca fomentar la reflexión y el debate sobre asuntos del gobierno de las ciudades en las temáticas propias del mercado y las políticas del suelo, así como formar a estudiantes, investigadores, funcionarios y/o consultores en las distintas dimensiones de la problemática urbana, para la toma de decisiones en materia de política pública. Razón por la cual, la EMPSAL se propuso como un espacio complementario y alternativo para los programas de posgrado existentes en la Universidad en temáticas relacionadas como Diseño Urbano, Hábitat, Urbanismo, Estudios Urbano-Regionales y Ordenamiento Territorial, entre otros.

La excelencia académica de los profesores nacionales e internacionales y la alternativa que ofrece la modalidad semi-presencial permite la participación de estudiantes de todo el territorio nacional y extranjeros, manteniendo la demanda académica de los estudiantes desde su creación hasta la fecha, que gracias a la interdisciplinariedad permite abordar los problemas desde distintas perspectivas para brindar a los estudiantes herramientas conceptuales y prácticas, aplicables en sus ámbitos de acción ya sea académico o en la administración pública.

De otro lado, aborda los contenidos del gobierno de la ciudad y las políticas públicas desde la perspectiva de planificación, jurídico-normativa, de financiación, económica y espacial, de gobierno urbano y técnica-estadística; desde un análisis histórico de las propuestas de planificación y desarrollo territorial y su implementación, planteando discusiones entre territorio vs. suelo y soberanía vs. propiedad, el análisis comparado del estudio de la regulación constitucional del territorio en América Latina y la organización político administrativa dispuesta en la ley, analizando los instrumentos de gestión del suelo y la acción del Estado sobre el mercado del suelo.

# Especialización en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina



Programa ofrecido por la

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales,  
y el Instituto de Estudios Urbanos de la

Universidad Nacional de Colombia

AÑOS

# Plenaria 1. Antes y después de la Ley 388 de 1997: oportunidades y restricciones para el ordenamiento territorial en el país

## La ley de desarrollo territorial: Antecedentes y problemas de aplicación

Por Humberto Molina

Humberto Molina, experto independiente, destacó el avance normativo establecido con la formulación de la Ley 388 de 1997, sin embargo, argumentó que existen aspectos controversiales respecto a las formas de regulación e intervención en los mercados urbanos.

Respecto a los antecedentes que motivaron la formulación de la Ley 388 de 1997, la ley precedente, es decir, la Ley 9 de 1989 por la cual se dictaron normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, también conocida como “ley de reforma urbana” no tenía propiamente una legislación urbanística; motivo por el cual se convirtió en una ley inoperante, que terminó siendo absorbida por el Plan de Desarrollo, en el cual los entes territoriales subestimaron la necesidad de formular el plan urbanístico y se convirtió en una facultad discrecional para los alcaldes. Posteriormente, con la expedición de la Ley 388 se intentó superar lo anterior, proponiéndose un nuevo enfoque de planeación con la creación de la función pública del urbanismo, la cual hace obligatoria la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) e impone una serie de actuaciones a la entidad territorial. Así mismo, introdujo un conjunto de principios informantes que posibilitan la regulación económica y, por consiguiente, la intervención del Estado en la regulación de los mercados inmobiliarios (incluido el mercado del suelo); basándose en los



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

principios de la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y la ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano; y aunque se originó con un enfoque estratégico, enfrentado a la común proliferación normativa que hasta entonces orientaban el territorio, inspirado únicamente en el diseño urbano de la ciudad de la década de los cincuenta y buscó suministrar un conjunto de herramientas para la

gestión del planeamiento y el ordenamiento de los usos del suelo en el territorio, sigue siendo una ley operativa y poco sustantiva, que no es vista como una caja de herramientas al servicio de los procesos de planificación territorial.

En este sentido, la ley definió el ordenamiento urbano como un 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; estableciendo la necesidad de formular un plan estratégico para definir los proyectos y las actuaciones con los cuales la administración pretende obtener los resultados acordes a los objetivos a corto, mediano y largo plazo y para ello explícitamente reglamentó en su artículo 12 el contenido general de los Planes de Ordenamiento Territorial, incorporando: i) la identificación y localización de las acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad; ii) la definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar los objetivos de desarrollo económico y social del Municipio o Distrito y la adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

De otro lado, la Ley 388 estableció como formas de regulación e intervención en los mercados urbanos: las regulaciones orientadas a la provisión de bienes públicos, el reparto equitativo de cargas y beneficios como instrumentos para mejorar la competencia entre los productores y la participación en plusvalía, como instrumento para que los propietarios beneficiarios contribuyeran con los costos del desarrollo urbano. Sin embargo, estos principios no se han aplicado según lo que ordena la ley.

## Tres variaciones sobre ordenamiento territorial y su planeación

Por Jean Francois Jolly



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

Jean Francois Jolly, profesor de la Universidad Javeriana, presentó tres variaciones sobre ordenamiento territorial y su planeación. La primera variación, sobre la polisemia o ambivalencia del concepto de “ordenamiento territorial” en el “ordenamiento normativo” colombiano y, por ende, de su planeación. La segunda variación, sobre la dualidad entre “planificación del desarrollo” y “planificación del ordenamiento territorial”: sectorialidad versus territorialidad y una tercera variación sobre la dificultad de la “armonía entre POT y Planes de Desarrollo”, para pensar de nuevo en la planeación integral, pero considerando que como lo expresa Carlos Matus, “él que planifica gobierna y él que gobierna planifica”.

Respecto a la ambivalencia del concepto de ordenamiento territorial y, por consiguiente, de su planeación en el marco normativo colombiano, se evidencia en la misma Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordena-

miento territorial”, que es conocida como “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial” -LOOT- y ha sido establecida en aplicación del artículo 288 de la Constitución de 1991 que indica que “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. En efecto, el artículo 1 indica:

La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Así, a la luz de la LOOT, el “ordenamiento territorial” se refiere a dos aspectos, ligados entre sí, pero conceptualmente diferentes. Por un lado, “las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano” y “las normas generales para la organización territorial” y, por el otro, “establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial” que se refiere a lo que, comúnmente se

conoce como “Planificación Territorial, Ordenación del Territorio u Ordenamiento Territorial”; el cual está establecido en el artículo 2 de la ley en mención y se define como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, que en concordancia con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 en su artículo 5 se entiende como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física 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.

---

## **Existe una dualidad entre la planificación del desarrollo, que tiene efectos territoriales, y la planeación del ordenamiento territorial, que tiene aspectos sectoriales**

---

En cuanto a la dualidad entre “planificación del desarrollo” y “planificación del ordenamiento territorial” o “sectorialidad vs territorialidad”, cabe indicar que el artículo 6 de la Ley 388 de 1997, relativo al “objeto” del ordenamiento territorial municipal y distrital, precisa que este “tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovecha-

miento sostenible”, lo cual denota que la planeación del ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo territorial en Colombia se da por niveles y en este sentido, la Ley 388 de 1997 es de desarrollo territorial más no de ordenamiento territorial. Pero más allá de saber si se cumple o no el mandato legal que reconoce a la vez el carácter “político” del ordenamiento territorial y de su planificación y la complementación de esta con la planificación del desarrollo, la realidad es que hay una dualidad

entre la planificación del desarrollo, que tiene efectos territoriales, y la planeación del ordenamiento territorial, que tiene aspectos sectoriales (salud, vivienda, educación, vías, etc.). No obstante, desde este punto de vista, podría interpretarse que la Ley 388 de 1997, se consolidó como un intento de reafirmar una visión nueva de la planeación física y territorial para superar una estricta visión normativa “predio a predio”, hacia una visión de ciudad a medio y largo plazo. En otros términos, la reivindicación de una nueva territorialidad más técnica frente a una sectorialidad estimada de corto plazo y demasiado política.

Finalmente, con relación a la falta de armonía entre los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo, los redactores de la Ley 388 de 1997, conscientes de la dualidad entre estas dos formas de planeación (la sectorial y la territorial), dedicaron un artículo para aclarar la armonía del POT con el Plan de Desarrollo del municipio, dándole sin embargo alguna “jerarquía” a los planes sobre estos últimos, porque “define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital”; sin embargo, no se define cómo lograr dicha armonía o armonización, puesto que la ley solo expresa que:

El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.

Pero ¿Cómo superar la dualidad entre planificación del desarrollo y planificación del ordenamiento territorial?, para el profesor Jolly, la respuesta se encuentra siempre y cuando se reconozca que la planificación independientemente del nivel, es

la bisagra entre un proyecto político y el acto de gobernar; en términos del mismo Matus, “es el proceso que permite mediar entre la Política - o los ideales definidos-, y el gobierno o las acciones emprendidas para alcanzarlos, de tal manera que la planificación es “un cálculo que precede y preside la acción” y en este sentido, no se debe aislar la planeación política del proceso de gobierno.

## Debilidades de la Ley 388

Por *María Mercedes Maldonado*



*Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias*

María Mercedes Maldonado, profesora de la Especialización en Mercados y Políticas de suelo en América Latina (EMPSAL) del instituto de Estudios Urbanos (IEU) y consultora independiente, valora los atributos de la Ley 388 de 1997 como un espacio de construcción de la política y de políticas públicas que han permitido avanzar en la discusión política y social, es en su opinión una de las reformas más importantes posteriores a la Constitución Política

de 1991. No obstante, señala que algunos aspectos como los relacionados con la expansión urbana, la participación en plusvalías y el acceso a la vivienda, son algunos de los factores que han dificultado el desarrollo de la ley.

Respecto a la expansión urbana, la Ley 388 tiene un mecanismo interesante que consiste en la revisión cada 12 años de los Planes de Desarrollo para plantear cuál es la expansión del suelo que se requiere para atender las necesidades del ente territorial, discutir técnica y políticamente cuál es el modelo requerido y cada 4 años la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial para establecer los mecanismos financieros y de gestión. Sin embargo, esta ha sido una de las dificultades en el ordenamiento del territorio, ya que los alcaldes en los concejos municipales tienden a establecer mucho más suelo de expansión urbana del que realmente se necesita para favorecer transformaciones en el territorio e incrementos en los precios del suelo.

De igual forma, el intento del Ministerio de Vivienda de tener autonomía para cambiar los usos del suelo definiendo el territorio de expansión urbana, ha sido una limitante, que aunque no ha prosperado por declaraciones de inconstitucionalidad, debilitan el engranaje de la ley, fundamentado en la discusión técnica y política del crecimiento de la ciudad. Así mismo, la participación en plusvalías, la cual surgió como una de las modificaciones más importantes en la ley, ha sido debilitada y hoy a juicio de la profesora Maldonado, lo más relevante son los porcentajes obligatorios que cualquier incorporación de desarrollo al suelo urbano debe direccionar, aunque el porcentaje destinado (20%) de suelo útil a vivienda, es importante, lo sería aún más si acompañara no solo el modelo expansivo de crecimiento en las periferias, sino también en las áreas urbanas de las ciudades. Razón por la cual, se debe dejar de pensar que la gente de bajos recursos solo puede vivir en las zonas alejadas justamente por los precios del suelo; garantizando el verdadero acceso a la vivienda y la lucha contra la segregación socio espacial.

## ¿Qué territorio queremos? El reto de los nuevos POT

Por Ernesto Guhl Nannetti



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

Ernesto Guhl Nannetti, ambientalista y miembro de la Academia Colombiana de las Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, indicó que la tendencia a la urbanización que inició hace unos 200 años aproximadamente con la revolución industrial convirtió el mundo rural en un mundo más urbano; en donde tradicionalmente se ha mantenido una falsa dicotomía entre lo urbano y lo rural al punto de considerarlos como extremos opuestos, caracterizados por diferencias marcadas en la calidad de vida, las oportunidades laborales, las formas de vida, la educación y la relación con la naturaleza, puesto que lo urbano se asocia con el progreso, el bienestar y el futuro en el mundo del siglo XXI y la ruralidad se asocia con la pobreza, la baja calidad de vida y el atraso; dicha dicotomía entre lo urbano y lo rural se ha tratado de resolver a través del surgimiento de una nueva ruralidad con un nivel de vida más alto en el campo, buscando una distribución más balanceada de la población. No obstante, no se puede desconocer que el 60% de la población mundial está ubicada

en el 5% de la extensión seca del planeta, lo que genera concentración de demanda por los bienes y servicios eco sistémicos de los cuales depende la tierra; generando impactos ambientales negativos como vertimientos y emisiones puntuales con alta contaminación al agua y al aire, afectación a la biodiversidad y las formas de vida, haciendo que las grandes ciudades sean uno de los principales focos de insostenibilidad territorial.

Razón por la cual, para Guhl, ignorar la relación de interdependencia entre lo urbano y lo rural ha hecho que las ciudades no mitiguen adecuadamente sus impactos sobre el agua, el suelo, el aire y la biodiversidad y que impulsadas por el interés urbanizador y fiscalista se hayan expandido sin tener en cuenta la vocación del suelo que han ocupado. A pesar de los esfuerzos por mejorar los indicadores ambientales, estos cada día empeoran y dado que el desarrollo sostenible ha probado ser insuficiente para abordar los problemas de uso de los recursos naturales y de calidad de vida deri-

vada de la salud de los ecosistemas, ha surgido un nuevo concepto que es el de los sistemas territoriales sostenibles, que parte de la idea de considerar el territorio como una unidad espacial con componentes urbanos y rurales interactivos. Esto, dado que el principio para que haya ciudades sostenibles es que el territorio sea sostenible, tanto en sus componentes urbanos como rurales, en donde el desarrollo es solo uno de los aspectos importantes a considerar; así pues, el concepto de 'territorio sostenible' reemplaza y supera el concepto de 'desarrollo sostenible'. Lo cual conlleva a afirmar que hay una crisis en la planeación territorial que desconoce la realidad social y ambiental del país, que exige la planeación del territorio de una forma distinta en donde se aproveche el territorio vivien-

do sosteniblemente, dejando atrás las visiones de corto plazo y los enfoques restringidos que ignoran el bien común y no consideran la sostenibilidad territorial para dar paso a un enfoque regional, participativo, solidario y cooperativo, y eso se logra con los Planes de Ordenamiento Territorial. En este sentido, se debe reconocer el territorio como un bien común.

Dicho lo anterior, el ambientalista señaló que los POT son demasiado urbanos y dividen lo urbano de lo rural; ignoran las funciones sociales y ecológicas de la propiedad sin tener en cuenta los determinantes ambientales; carecen de instrumentos adecuados de

seguimiento y evaluación por lo cual sus resultados no son medibles ni verificables y tampoco incorporan los riesgos ambientales, puesto que según el Departamento Nacional de Planeación, el 97% de los planes de ordenamiento no tienen estudios de amenaza de riesgos; el 33% de la población vive en zonas de riesgo de deslizamiento y el 48% vive en zonas inundadas; en síntesis,

los POT no se articulan con los otros instrumentos de planificación y este es uno de los problemas.

Para Guhl, al tener un ámbito tan restringido, ignoran en la práctica los elementos estructurantes y fundamentales del territorio que poseen una mayor amplitud espacial, los denominados "determinantes ambientales", como la Estructura Ecológica Principal, la morfología, las cuencas, y las relaciones con municipios vecinos, que son indispensables para la generación de servicios ecosistémicos esenciales como el suministro de agua y de alimentos y la práctica concertada y eficaz de las actividades socioeconómicas, lo que impide la conformación y el funcionamiento armónico de territorios sostenibles.

---

## No se puede ignorar la relación de interdependencia entre lo urbano y lo rural

---

Por lo cual, ante la evidente crisis en la Planificación Territorial, sugiere la construcción colectiva de Territorios Sostenibles, reconociendo la heterogeneidad cultural y natural de las diversas regiones del país. Así como desarrollar normativamente los esquemas asociativos y los instrumentos de coordinación interinstitucional creados por la LOOT, para que se utilicen ampliando la cobertura espacial de la planificación y permitiendo compartir recursos de los entes territoriales, para desarrollar proyectos de interés común; aumentar la participación social creando, reglamentando y poniendo en marcha espacios y mecanismos para la formulación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación territorial; hacer una reingeniería de los instrumentos de la planificación territorial que en la actualidad son excesivos y frecuentemente contradictorios y confusos para reducir su número, rediseñarlos y simplificar el proceso el número de instrumentos de planificación territorial y suministrar a los municipios por parte del IGAC, las CAR, el DANE y otras instituciones, la información cartográfica y temática para que incluyan en la elaboración de los POT los determinantes ambientales y la consideración de las funciones ecológica y social de la propiedad.

## Sistema asistémico de ordenamiento territorial

Por Sergio Bustamante

El economista y consultor independiente, Sergio Bustamante, planteó en su presentación que la constitución y las leyes orgánicas en materia de ordenamiento territorial son un asunto complejo, cuya solución ha sido diferida, y reconoció que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) son importantes, pero tienen una limitada contribución a la solución de los principales problemas del desarrollo territorial. Por tanto, afirmó que no basta con disponer de planes sin una política general de ordenamiento territorial y sin un plan estratégico



Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias

nacional de ordenamiento territorial porque no habrá un sistema nacional de ordenamiento territorial. En conclusión, los POT son solo una pieza de un sistema que todavía no existe.

Para argumentar lo anterior, Bustamante recordó, en primer lugar, que los constituyentes de 1991 no se pusieron de acuerdo en materia territorial y difirieron el asunto a una ley orgánica. En consecuencia, quedó una Constitución Política con un evidente desorden territorial por cuanto se encuentran elementos de siete modelos territoriales de Estado, es decir, en Colombia hay un gran desorden en materia territorial porque el conjunto normativo que se ha venido formando está construido por agregación de materias de naturaleza diferentes. Esta Constitución le ordenó al Congreso de la República que, a través de una Ley Orgánica, reglamentara la creación de las regiones y de las provincias, la creación de los departamentos, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, entre otras; pararon 20 años e igual número de proyectos de ley orgánica y más de 100 normas ordinarias relacionadas con el ordenamiento o desarrollo territorial, siendo la

Ley 388 de 1993 una de ellas y de ahí surgieron los POT. Posterior a esto, se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que no hizo la tarea que la Constitución Política le asignó al Congreso e introdujo una serie de figuras de integración territorial, las cuales no requerían ley orgánica, generando una nueva institucionalidad. Adicional a esto, se crea la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial para formular la Política General de Ordenamiento Territorial, omitiendo el mandato constitucional. En consecuencia, en estos 20 años se ha incrementado la caja de herramientas que está saturada de elementos de distinta naturaleza, muchas veces en conflicto.

En segundo término, el experto aseguró que el país está celebrando una generación de POT con muchos vacíos e indefiniciones y con frustraciones acumuladas, entre ellas, los problemas de coherencia y articulación entre los POT, una situación sumamente grave para las aglomeraciones urbanas; también las dificultades por el fenómeno de la corrupción que no son pocos ni recientes; la desarticulación de los planes de ordenamiento con los Planes de Gobierno de las administraciones, y los conflictos con otros instrumentos como los Planes de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca (POMCA) que pretenden regular los procesos de ocupación, utilización y transformación del territorio. Adicional a esto, la falta de capacidad de gestión porque no basta con formular los planes, sino que es necesario que se ejecute lo que está planteado en los POT; a esto se suma el enfoque reduccionista e instrumentalista que hay en el país: el ordenamiento territorial no

es igual que el desarrollo territorial, es apenas una dimensión del mismo, es decir, los POT no son solo un instrumento de gestión del uso del suelo sino un instrumento de gobierno territorial.

En tercer lugar, afirmó que no basta con “poner una cosa al lado de la otra” para que exista un sistema y, por consiguiente, un sistema implica estar completo, lo que no ocurre con lo que se llama el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial porque como se ha visto, están los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ordenamiento Departamental y los Planes de Manejo y Ordenamiento de una

Cuenca, pero por ningún lado se ve la preocupación por una Política General de Ordenamiento Territorial y esto es lo que permite construir el sistema: no solo ubicando las partes sino articulándolas adecuadamente.

En resumen, lo que ocurre con los planes de ordenamiento es que heredaron los vacíos y vicios propios de la descentralización, que significa más municipalismo; en otras palabras, en Colombia se ha incurrido en excesos de municipalismo y se ha dejado el nivel intermedio en el

limbo, plagado de debilidades, figuras intermedias precarias y nadie se ocupa seriamente de la Nación. Por tanto, solo podrá existir un sistema nacional de ordenamiento territorial cuando se formule la política general y cuando se disponga de un plan estratégico nacional de ordenamiento territorial, construido con todos los actores del territorio. En definitiva, en el país se cuenta con unas piezas de un sistema que está lejos de existir, o en el mejor de los casos de un sistema asistémico.

---

## Los problemas de coherencia y articulación entre los POT, son una situación grave para las aglomeraciones urbanas

---

# Mesa Simultánea. El ordenamiento territorial ambiental y la gestión de riesgos

## Gestión del riesgo en la planificación territorial

Por Iván Caicedo



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

El subdirector para la Gestión del Riesgo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Iván Caicedo, explicó el enfoque territorial de la gestión del riesgo ligado a uno de los instrumentos más importantes del ordenamiento: la revisión del riesgo de desastres, es decir, evitar nuevas condiciones de amenaza. Esto, dado que Colombia está expuesta a diferentes fenómenos de la naturaleza como son los movimientos sísmicos, en masa, las erosiones y las inundaciones. Sobre este último, el funcionario señaló que la responsabilidad de estas emergencias no es climática sino de los alcaldes

locales que tienen la obligación de ubicar a la población en zonas donde no estén en riesgo; en otras palabras, la naturaleza no es el problema, pero sí lo son los impactos que las actividades económicas generan en el territorio y lo convierten en insostenible.

Adicional a esto, indicó que actualmente el país está altamente urbanizado (76 % de población) lo que provoca agotamiento de suelos para urbanización en cascos urbanos; ocupación por parte de migrantes y ciudadanos de estratos bajos de zonas inundables, rondas de ríos, zonas de ladera inestables y/o zonas de rellenos susceptibles a deslizamientos; uso de zonas rurales con equipamientos, áreas industriales y vivienda campestre en ocasiones en suelos con amenazas naturales y generación de sobreutilización, agroindustria y procesos de deforestación en las áreas del suelo rural. En consecuencia, el crecimiento no ordenado ni planificado, la ausencia de control y la falta de conocimiento sobre amenazas y vulnerabilidades producen las condiciones de riesgo.

Es de destacar, que la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial tiene una riqueza en función de la legislación: en la Ley 388 de 1997 se contempló como acción urbanística, determinante de ordenamiento y se incluyó en los POT dentro de los componentes general, urbano y rural. Luego, los

POT (PBOT o EOT) en cumplimiento de la Ley 1523 de 2012, debieron desarrollar los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, así como aportar al manejo de desastres; además el Decreto 1077 de 2015 definió las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los POT o en la expedición de un nuevo Plan, específicamente para los fenómenos de movimientos en masa, inundación y avenida torrencial, a través de estudios técnicos básicos y detallados. No obstante, parte del problema de la implementación de la gestión del riesgo tiene que ver con no poder armonizar el ordenamiento territorial con la inversión pública.

Tras lo anterior, el subdirector para la Gestión del Riesgo presentó el caso de Salgar (Antioquia) que en términos de conocimiento del riesgo, en el año 2000 se identificaron las amenazas y riesgos para los escenarios de movimiento en masa e inundación, por lo cual el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) determinó medidas de reducción del riesgo referente a la reubicación, la aplicación de tratamientos urbanísticos y control urbano frente a construcciones en zonas de riesgo. Sin embargo, esto no evitó la tragedia de mayo de 2015

cuando una avalancha le causó la muerte a más de 80 personas. Otro ejemplo fue la situación de Mocoa (Putumayo), donde el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) identificó y reconoció la amenaza existente por escenarios de riesgo asociados a los ríos Mocoa, Sangoyaco, mulato y quebradas Taruca y Taruquita, y relacionó afectaciones que ocurrieron en el pasado por eventos asociados al ocurrido la

noche del 31 de marzo de 2017; por tanto, el PBOT determinó unas medidas de reducción del riesgo referente al reasentamiento, reglamentación y recuperación de fajas forestales y rondas hídricas, y la implementación de medidas estructurales para la mitigación del riesgo. Por último, mencionó el episodio en Manizales (Caldas), donde en abril de 2017 se presentó un deslizamiento de tierra en el que murieron 16 personas y por lo menos 18 barrios resultaron afectados; en esta ciudad el POT identificó y reconoció el riesgo en las comunas 9 y 10, aunque no encontró riesgo del barrio Aranjuez por deslizamientos; en consecuencia,

determinó unas medidas de reducción del riesgo frente al barrio El Persia referente a la reubicación de la parte baja y alta, al mejoramiento integral de entorno, el desarrollo de obras de infraestructura y de estudios.

Como resultado de los anterior se evidenció que: hay desarrollo parcial del proceso de conocimiento del riesgo porque se reconocen esfuerzos en la identificación y análisis de amenazas pero se encuentran vacíos en análisis de exposición y vulnerabilidad; se presenta definición parcial de medidas y decisiones de ordenamiento y regulación para evitar o controlar el riesgo (reducción), en tanto que

se encuentra la adopción de suelos de protección por riesgo no mitigable y ausencia de normas sobre usos e intensidades en áreas expuestas a amenazas que eviten nuevos riesgos; los programas de ejecución de los POT solo incorporan proyectos de intervención correctiva – mitigación que incluyen programas de reasentamiento (con baja articulación con proyectos PDM); existe falta de control urba-

---

## Parte del problema de la implementación de la gestión del riesgo tiene que ver con no poder armonizar el ordenamiento territorial con la inversión pública.

---

nístico que impida el desarrollo de asentamientos en áreas que en los POT se definieron como de protección por riesgo y se evidencia la ausencia de implementación de instrumentos de gestión de suelo que permitan tomar medidas de reducción del riesgo. En resumen, el funcionario señaló que si bien se encuentran vacíos en la formulación de los POT, la información de amenazas y riesgos contemplada en los planes vigentes se podría utilizar para tomar decisiones de ordenamiento orientadas a evitar nuevos riesgos y a reducir los existentes.

En consecuencia, los retos planteados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres son integrar los procesos de la Gestión del Riesgo en los POT, implementar los instrumentos de gestión de suelo contemplados en la Ley 388 de 1997 y formular nuevos instrumentos que permitan implementar los procesos de la gestión del riesgo, establecer mecanismos de control físico y articular y armonizar los instrumentos de planificación.

## Gestión del riesgo empresarial

Por Fabiola Suárez



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

La directora de la Corporación Ambiental Empresarial (CAEM) de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), Fabiola Suárez, basó su ponencia en

la importancia de incluir la gestión del riesgo en la competitividad del territorio y del sector empresarial, ya que se requiere la articulación intrainstitucional, interinstitucional e intersectorial y territorial para enfrentar los riesgos asociados al cambio ambiental y reducir así la vulnerabilidad social y sectorial asociada al deterioro de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos; además porque es necesario reconocer que la productividad de los sectores podría verse afectada por la degradación ambiental, en tanto que los recursos naturales son agotables y estos son la base de la producción.

En tal sentido, Suárez explicó que esta filial de la CCB promueve un mejor entorno y la gestión ambiental empresarial en el territorio, para convertirla en sostenible. De ahí que desde 1983, con el programa 'Hojas verdes', iniciara su operación logrando generar corredores estratégicos y ecológicos en Bogotá; posterior a esto, en 2002 la entidad empezó a realizar convenios ambientales con autoridades como la CAR y la Secretaría de Ambiente, con el fin de trabajar conjuntamente en la gestión ambiental, no obstante, una de las dificultades en su momento fue que las empresas que no estuvieran ubicadas en un uso del suelo compatible con la entidad productiva no se podrían atender, por lo que quedaron excluidas del programa decenas de micro empresas. Ya en 2008 la apuesta fue por la eficiencia energética y energías renovables mediante una estrategia de ahorro de costos, ambiental y control de la contaminación y de cambio climático para disminuir los gases de efecto invernadero; para esta época el principal problema estuvo relacionado que las empresas, sobre todo con las que se ubican en zonas urbanas, porque no tuvieron dónde expandirse, ni cómo mejorar sus procesos y tampoco de qué manera hacer adecuaciones. Desde el 2012 se empezó a trabajar en el cambio climático y la gestión del riesgo, acompañando el Plan Regional Integral de Cambio Climático de Bogotá, desde la formulación del modelo que reunió 17 entidades de la capital para que empezaran a pensar en cómo hablar de este fenómeno y qué proyectos se podrían plantear. La entidad también acompañó al Ministerio de

Ambiente para la realización de planes regionales de cambio climático; uno de los mayores logros en esta iniciativa fue incluir este importante tema en los planes de ordenamiento territorial.

Frente a esto, la directora Suárez reiteró que es importante que las empresas tengan una gestión ambiental que incluya la gestión del riesgo, porque es un tema de competitividad y de disminución de impactos ambientales. Lo anterior, de manera articulada con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental y de manera indispensable a los Planes de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca (POMCA). Por lo anterior, la CAEM en conjunto con la CAR acompañó a 80 empresas en la formulación de su Plan de Gestión de Riesgo Ambiental y Adaptación al Cambio Climático, con la identificación de medidas aplicables a los sectores industriales tendientes a la mitigación y adaptación a los efectos de la variabilidad climática (sequía, inundación, movimientos en masa por la saturación del suelo, vendavales).

En conclusión, la directora de la Corporación Ambiental Empresarial afirmó que los instrumentos de planificación ambiental y territorial deben incorporar la gestión del riesgo y cambio climático con análisis de vulnerabilidad para estructurar una planificación territorial con visión de largo plazo y así lograr un desarrollo compatible con el clima de manera integral. Pero también, el sector empresarial debe incluir en su estrategia corporativa esta variable, por cuanto esto impacta directamente en la reducción de costos, esquemas de regulación e imagen institucional. Adicional a esto, resulta fundamental promover esquemas de participación público – privada o pago por servicios ambientales para fortalecer las áreas de conservación y protección de la ciudad. Finalmente, el espacio público debe ser el elemento ordenador del territorio y el factor de inclusión y convivencia ciudadana y es necesario articularlo a la estructura ecológica principal de la ciudad.

## Gestión del riesgo en el ordenamiento territorial

Por Camilo Bello



El director de Ordenamiento de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), Camilo Bello, argumentó en su presentación que la realidad del territorio sobre el concepto de ordenamiento dista de las leyes, los estudios y las escalas con las que actualmente se cuenta, entre otras cosas porque cada alcalde quiere tener su propio Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y de ahí que este sea uno de los principales problemas del país; a esto se suma la falta de recursos de los municipios para hacer el diagnóstico, la formulación e implementación de su plan, de tal forma que se siguen tomando decisiones bajo un plan de ordenamiento vencido, sin un proceso de seguimiento y evaluación de los objetivos planteados.

Tras esto, el funcionario recordó que el POT busca desarrollar el territorio, conociendo todas las complejidades y potencialidades del mismo, por lo que nacen unas determinantes, entre ellas las ambientales: prevención de amenazas y riesgos naturales, que buscan la preservación de ecosistemas, biodiversidad y servicios ecosistémicos en

relación a probables pérdidas y daños por eventos de carácter natural o el uso inadecuado del territorio y del aprovechamiento de los recursos y la relación existente entre el deterioro de los ecosistemas y su consecuente generación de amenazas a la población y las actividades humanas.

Entre las razones para integrar la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial, la CAR considera que esto permite el desarrollo, ocupación y construcción segura en el territorio (viviendas, infraestructuras, equipamientos, servicios, industrias, comercios, etc.), controlar o mitigar el riesgo presente a partir de la regulación a la exposición y de la definición de proyectos de intervención correctiva del riesgo y un mayor acierto en toma de decisiones de las administraciones municipales, departamentales y nacionales frente al desarrollo territorial. Pero además, salvaguarda la vida de las comunidades en riesgo, optimiza los recursos, al actuar desde la prevención y reducción del riesgo y no desde el manejo de desastres, evitando pérdidas económicas y desviación de recursos dirigidos a inversión social previniendo el atraso en el proceso de desarrollo de los municipios y evita la generación de nuevas condiciones de riesgo al controlar la exposición de nuevos elementos en áreas con condición de amenaza.

Igualmente, el riesgo de desastres condiciona el uso y ocupación del territorio y para esto se debe direccionar el modelo de ordenamiento y en específico sus áreas de expansión y de desarrollo futuro

para evitar que se configuren nuevas condiciones de riesgo; determinar el nivel de capacidad del territorio para poder permitir el aumento de elementos expuestos en áreas de amenaza; establecer usos adecuados para el territorio, que propendan por la reducción en la transformación y/o cambio de dinámicas naturales del territorio; definir las restricciones, prohibiciones o condicionamientos para el aumento de la exposición y para reducir la vulnerabilidad de los elementos expuestos y establecer medidas de control a la urbanización en áreas de amenaza. Estos principios son los que se deben considerar en la formulación de políticas, planes, regulaciones, programas y proyectos.

---

## **El desafío es ajustar el modelo de ordenamiento del POT, en función de los fenómenos amenazantes identificados, para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo**

---

Por tanto, el desafío es ajustar el modelo de ordenamiento del POT en función de los fenómenos amenazantes identificados para evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo y, en este sentido, los municipios deberían incorporar el enfoque ecosistémico del territorio para determinar su futuro teniendo en cuenta que es necesario considerar las causas y los efectos que tienen las acciones sobre los ecosistemas en el territorio; que el manejo del territorio debe efectuarse dentro de sus límites de soporte o capacidad, en el entendido que superarla puede coadyuvar a la ge-

neración de condiciones de riesgo; pero también tener en cuenta la variación espacial y temporal de las acciones (humanas) y su impacto en los procesos ecológicos; el conocimiento acumulado de comunidades locales y poblaciones nativas, al momento de intervenir el territorio, y los estudios existentes de las disciplinas científicas relacionadas.

## Ordenamiento ambiental en Armenia

Por Milena Hincapié Álvarez



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

Milena Hincapié Álvarez, de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Armenia, recordó que el Acuerdo 001 de 1999, por medio del cual se adoptó el primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT), fue la ruta a seguir en el municipio tras el terremoto del que fue víctima en este mismo año. Conforme a esto, se determinó la necesidad de realizar estudios de riesgo y de microzonificación sísmica, cuyos resultados se conocieron en el año 2000 y de ahí en adelante se hicieron ajustes a estas investigaciones que se convirtieron en el soporte legal para el desarrollo de la ciudad, en materia de riesgo. Años después, a través del Acuerdo 006 de 2004, se modificó el POT y se expidió el código de construcción del municipio, en el que también se tuvo en cuenta el desarrollo urbano con zonas de protección ambiental.

En tal sentido, la funcionaria destacó que Armenia cuenta con 733,52 hectáreas de áreas naturales (relictos, fragmentos y corredores de bosque), con un sistema ambiental intraurbano del 36% de su territorio, con espacio público natural per cápita

de 25 metros cuadrados por habitante y con 18 microcuencas urbanas, 54 quebradas y 122 drenajes urbanos, que son formas de cuidar el territorio, ya que se tiene establecido que el área útil debe ser para densificar el suelo y garantizar áreas de protección ambiental.

Entre tanto, señaló que los elementos constitutivos del modelo de ocupación buscaron garantizar estas zonas de preservación, mediante la clasificación del territorio y formas de crecimiento; la tipología de ocupación y protección de la plataforma ambiental; los factores ambientales desde las microcuencas; el porcentaje de ocupación y destinación de suelo y áreas mínimas de vivienda; los parámetros de uso del suelo, productividad y aprovechamiento del paisaje y los sistemas estructurantes de la ciudad y el territorio.

Asimismo, mencionó que en el Acuerdo 019 del 2009, mediante el cual se adopta el POT de segunda generación con una visión a 2023, se dieron condiciones específicas de desarrollo del suelo y de protección de las zonas de alto riesgo donde se habla de riesgo mitigable y no mitigable. Los objetivos de desarrollo que se determinaron fueron tanto para suelo urbano como rural. “Hoy tenemos un decreto que aplicamos para que las obligaciones urbanísticas de los desarrollos constructivos sean compensables al municipio de una manera estratégica, en el que realmente el espacio público y las zonas de protección busquen conservarse”, manifestó. Actualmente, la capital de Quindío adelanta la revisión de su POT a corto plazo con el apoyo de la autoridad ambiental. En este sentido, la funcionaria indicó que la falta de recursos impide la elaboración de los estudios necesarios, pero reconoció que la administración es responsable de gestionarlos para poder cumplir con la planificación y el desarrollo del territorio.

Por último, Hincapié planteó que como muchas ciudades del país, Armenia sufre el fenómeno de

los asentamientos informales, con un incremento de 34 a 42 en los últimos 7 años y de ahí que a través del control urbano se esté trabajando por evitar que se aumente el riesgo de esta población al ubicarse en zonas de riesgo.

## Ordenamiento ambiental territorial y gestión del riesgo

Por *Leonardo Gómez*



*Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias*

El coordinador del grupo de Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial (DGOAT) y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental, Leonardo Gómez, afirmó que el SINA es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios ambientales de la Ley 99 de 1993 para plasmar la política ambiental en el territorio. Está conformado a nivel central por el Ministerio de Ambiente, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Unidad Administrativa de Parque Nacionales Naturales y el IDEAM; en el sector descentralizado están los institutos de

investigación con énfasis especial regional y en un tercer ámbito los órganos autónomos, como componentes técnicos y de políticas a nivel regional, tales como las CAR, las Autoridades ambientales urbanas y las corporaciones de desarrollo sostenible. De tal manera, que uno de los principales papeles de la DGOAT es el de orientador de espacios y mecanismos para articulación y mutua cooperación entre las entidades que integran el SINA. Esto implica a su vez un trabajo de enlace entre el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y el Sistema Nacional Ambiental.

Gómez reconoció que hay un panorama complejo respecto a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), debido a que en su primera generación no fue incluida la gestión del riesgo de desastres como un elemento fundamental para establecer su modelo de ocupación, es decir, en el país la mayoría de los municipios han tomado decisiones sobre su territorio sin estudios rigurosos y detallados en este aspecto, lo que ha hecho que se configuren y estructuren condiciones de riesgo en las regiones que quedan en evidencia en cada temporada invernal. Otra de las fallas encontradas tiene que ver con el vuelco de paradigma que planteó la Ley 1523 de 2012, por la cual se adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en la que se avanzaba de atender emergencias a trabajar en la prevención, reconociendo la dinámica del riesgo y las medidas ópticas de reducción para dar sustentabilidad de largo plazo. Esto porque el proceso ha sido lento y de ahí que se sigan presentando tragedias en el país.

Por lo anterior, el coordinador del grupo de Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente resumió en tres aspectos generales las problemáticas que se han evidenciado: (i) Los vacíos en el conocimiento de amenazas, vulnerabilidades y riesgos; (ii) dificultad para interpretar los análisis de amenaza, vulnerabilidad y riesgo por parte de quienes toman las decisiones sobre el territorio y (iii) los roles y responsabilidades para la toma de decisión, ya que los sectores productivos, la población, organizaciones

comunitarias y otros actores hacen parte de este debate. De tal manera que, en función de los retos, el Ministerio de Ambiente propone que se debe avanzar en el análisis y estudios de carácter regional; apoyar a los municipios en las investigaciones para conocimiento y reducción y su integración con el ordenamiento territorial e involucrar a los actores relevantes en las decisiones que se tomen.

En conclusión, las entidades del sector ambiente tienen un papel fundamental, aportando su conocimiento de las dinámicas ambientales en su jurisdicción; el adecuado uso y ocupación del territorio, basado en el conocimiento del riesgo, contribuye a construir territorios más resilientes y que no solo desde lo ambiental se resuelve la problemática de amenazas y riesgos en el país, ya que es fundamental que actores como los sectores productivos y la academia aporten a las soluciones integrales.

## Ordenamiento territorial en minería

Por *Fanny Guerrero*



*Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias*

La vicepresidente de Promoción y Fomento de la Agencia Nacional de Minería, Fanny Guerrero, argumentó en su ponencia que la minería es un sector estratégico para la economía colombiana en la medida en que le aporta el 2.1% al Producto Interno Bruto (PIB) general, del cual el carbón representa el 65%, mientras que el oro y los minerales metálicos aportan el 18%; el país se ubica en el primer lugar de América Latina con mayores reservas de esmeralda y carbón (2016). A nivel de títulos, de las más de 114 millones de hectáreas, el 3,8% está titulado, es decir, más de 4 millones de hectáreas representadas en 8.866 títulos mineros otorgados (1.127 en exploración; 1.014 en construcción y montaje y 6.725 en explotación).

Por otro lado, Guerrero explicó que tras las sentencias de la Corte Constitucional C-273, C-389, C-035 y T-445 de 2016 se determinó que los entes territoriales tenían que hacer parte del desarrollo minero; es así como aparecen nuevos actores en este proceso como las alcaldías y la participación ciudadana. Bajo este entendido, la Agencia Nacional de Minería considera que la mejor manera de plasmar la voluntad política que tenga un mandatario de desarrollar su territorio en materia minera es plantearlo, definirlo y reglamentarlo a través de la incorporación del componente minero en los Planes de Ordenamiento Territorial; es decir, es una cuestión de alinear competencias considerando que, por un lado, la Constitución Política de Colombia establece que les corresponde a los municipios ordenar el desarrollo de sus territorios y a los concejos, reglamentar el uso del suelo; mientras que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y por consiguiente, intervendrá en la explotación de recursos naturales en el uso del suelo para, entre otras cosas, promover la productividad, competitividad y desarrollo armónico de las regiones. Y por el otro, la Ley 388 de 1997 define que el ordenamiento territorial se fundamenta en los principios de la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, siendo la minería una actividad de utilidad pública e interés social, es decir, cumple con estos lineamientos.

Adicional a esto, por vía jurisprudencial también se desarrolla una armonización de competencias a través de la Corte Constitucional con sentencias que resuelven que las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial en sus cuencas hídricas, el desarrollo económico social y cultural de sus comunidades y la salubridad de su población mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; pero también que la autoridad minera debe adoptar medidas especiales para asegurar la protección al ambiente y el adecuado manejo de los recursos naturales, garantice la participación de los potenciales afectados y verifique mínimos de idoneidad laboral y ambiental antes de entregar un título minero. A esto se suma que en la Ley 685 de 2001 se establece que en la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológica – minera disponible sobre las zonas respectivas.

Para ejemplificar lo anterior, Guerrero explicó el caso del departamento del Valle del Cauca, donde la Agencia Nacional de Minería adelantó este proceso: en primer lugar, se determinó que la región cuenta con un área total de 2.062.923 hectáreas, en las cuales hay 296 títulos mineros vigentes y se estableció que hay 303 autorizaciones temporales y 92 solicitudes de legalización. Con esta información se identificaron las zonas excluibles de minería como el Parque Nacional Natural, el Parque Natural Regional, los ecosistemas de páramo, las reservas forestales protectoras, los humedales, entre otros; posterior a esto, se determinaron las áreas de minería restringida como el perímetro urbano y/o centros poblados, zonas de utilidad pública, zona minera de comunidad indígena o negra y paisaje cafetero. Y al final, se especificaron las áreas del departamento susceptibles de minería.

Por lo anterior, la Agencia Nacional de Minería resaltó su importancia en la participación de los ejercicios de ordenamiento territorial, considerando

que cuenta con información, experticia y experiencia para acompañar a los alcaldes en este proceso y lograr que la minería, respetando la vocación de los territorios y la participación ciudadana, sea seria y responsable.

## Planes de Cormagdalena

Por *Lucas Ariza*



El subdirector de Gestión Comercial de Cormagdalena, Lucas Ariza, explicó que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena se creó mediante el artículo 331 de la Constitución Política de Colombia (1991) como la entidad encargada de la recuperación de la navegación y actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación de los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables. Posterior a esto, la Ley 161 de 1994 reglamentó la Corporación y le definió sus funciones, patrimonio y otras obligaciones; además la declara como un ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera por lo cual funcionará como una Empresa Industrial y Comercial del Estado. Dentro de sus facultades, Cormagdalena puede participar en la coordinación y supervisión del ordenamiento hidrológico y manejo integral del río Magdalena; en la preparación y definición de los planes y programas de desarrollo de las entidades territoriales, regionales o sectoriales

comprendidas en su jurisdicción: en las materias relacionadas con su objeto; y elaborar los estudios y programas tendientes a la configuración o complementación de un plan general de ordenamiento y manejo integral de la cuenca, que deberá ser adoptado por la Corporación para su progresiva aplicación, bajo la supervisión y coordinación de la misma. Sobre esto, el funcionario aclaró que esta entidad no es una autoridad ambiental como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

A lo largo del tiempo, la entidad desarrolló los siguientes planes como instrumentos para el ordenamiento hidrológico: el Plan de Ordenamiento y Manejo Integral de la cuenca del Río Grande de la Magdalena- POMIM (1998–2002), el Plan de Manejo de la Cuenca Magdalena-Cauca PMC (2006 –2009) y el Plan Maestro de Aprovechamiento Río Magdalena PMA (2011–2014). Sobre el POMIM, Ariza afirmó que en la fase de sensibilización y descripción del territorio se realizaron nueve (9) foros talleres regionales en Neiva, Honda, Barrancabermeja, Magangué, Barranquilla, Cartagena, Girardot, Cali y Medellín y un foro nacional en Bogotá; en la etapa de diagnóstico general y detallado se llevó a cabo un estudio ambiental de la cuenca de los ríos Magdalena y Cauca, una zonificación forestal,

la investigación de demanda de transporte fluvial del río Magdalena, un atlas de la cuenca Magdalena – Cauca, el Plan de Manejo de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique y el Plan de Desarrollo Sostenible de la Mojana. Después se hicieron los ajustes y formulación del Plan con macrozonificación de la cuenca y talleres de comisiones conjuntas con las CAR.

Respecto al Plan de Manejo de la Cuenca Magdalena-Cauca, el subdirector de Gestión Comercial de Cormagdalena indicó que fue un sistema para coordinar y supervisar el ordenamiento hidrológico

y manejo integral del Río Magdalena junto a las CAR y demás actores de cuenca, del cual hicieron parte 24 autoridades ambientales autónomas, 729 municipios y 19 departamentos. Este PMC se desarrolló bajo los ejes de reforestación, contaminación, restricción artificial del caudal y conservación de agua dulce, mediante los cuales se determinaron proyectos ambientales localizados en la cuenca del río. Finalmente, el Plan Maestro de Aprovechamiento se convirtió en un portafolio de servicios que presta el río desde un enfoque de gestión integral

del recurso hídrico, en términos de la recuperación de la navegación, la pesca y el turismo.

---

## los Planes de ordenación y manejo ambiental de las cuencas hidrográficas, son fundamentales para la planeación del territorio

---

# Mesa Simultánea. Instrumentos de integración regional y metropolitana

## Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Por Eugenio Prieto Soto

El director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), Eugenio Prieto Soto, basó su ponencia en la importancia de los esquemas asociativos territoriales como instrumentos de la articulación e integración para el desarrollo territorial supramunicipal. Según quedó contemplado en la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT), el gobierno nacional debía promover la conformación de procesos asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas para impulsar un ordenamiento territorial integral y lograr un espacio fundamental para la construcción del diálogo y la concertación.

Basado en lo anterior, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ha venido liderando procesos de planificación prospectiva y territorial durante los últimos 36 años, en los cuales ha comprendido que en una sociedad contemporánea con mayoría de habitantes en grandes centros urbanos, se tendrán grandes desafíos en las próximas décadas para garantizar la competitividad de la metrópoli Central de Antioquia. Por esto, se dio a la tarea de encontrar nuevas formas que interrelacionen lo urbano y lo rural, buscando disminuir las brechas entre los 10 municipios del Valle de Aburrá y el resto de Antioquia, pero reconociendo la dependencia de la metrópoli con la ruralidad del departamento. Por lo anterior, el AMVA se ha vinculado y ha apoyado a los municipios del De-



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

partamento en la implementación de esquemas asociativos territoriales, entendiendo que estos constituyen instrumentos de descentralización de la LOOT, que buscan el logro de objetivos comunes, reconociendo los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas del país, máxime cuando se encuentran municipios con graves problemas para implementar la Ley, entre otras, porque ni siquiera tienen constituida una dependencia de planeación.

En este proceso, una de los desafíos para las áreas metropolitanas tiene que ver con la autonomía de los municipios que en ocasiones limita su gestión e impide tener una visión regional de los territorios. Al respecto, Prieto Soto pidió al gobierno nacional avanzar en el Programa Nacional de Delegación

de Competencias Diferenciadas para determinar con claridad los alcances de estos instrumentos, teniendo en cuenta que la metropolización trae desafíos como el suministro de agua potable, la gestión de aguas residuales, la provisión de vías de comunicación, el desarrollo urbano y recreativo, la realización de actividades económicas e industriales, la provisión de servicios de seguridad y sanidad, entre otros.

Entre tanto, el director del AMVA reconoció que el Departamento Nacional de Planeación avanzó en el estudio de Sistemas de Ciudades que está compuesto por 58 ciudades aglomeradas y uninodales con funciones económicas, político-administrativas y de prestación de servicios fundamentales para sus regiones y para el país y 10 ejes sobre los cuales se desarrollará el país, aunque manifestó que en esta investigación se planteó la existencia de 18 áreas metropolitanas pero solamente están oficialmente conformadas 6 (Área Metropolitana del Valle de Aburra, Cúcuta, Barranquilla, Valledupar, Centro Occidente y Bucaramanga), debido a la “complejidad” que la misma norma le impone al exigirle una votación del 25% del umbral electoral para poder crear un instrumento político administrativo y de planificación del territorio.

Por tanto, Prieto Soto señaló que parte de la problemática que tiene el país en los procesos de ordenamiento radica en la descoordinación y desarticulación institucional desde lo nacional con lo regional, y con lo local. Pero además, en la capacidad de diálogo, ya que desde lo técnico o lo académico se puede lograr una planificación ideal pero en el debate con los diferentes actores del territorio se hace difícil conciliar. De ahí la importancia de los esquemas asociativos territoriales como escenario para encontrar dificultades, retos, desafíos y visiones comunes que vayan más allá de las posiciones políticas.

En el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el acelerado crecimiento causó marginamiento del resto de las subregiones por la expansión urbana de carácter extensivo e insostenible, la fragmentación de las zonas de protección y del

espacio público, la degradación y subvaloración del sistema hídrico, la segregación social y funcional y el deterioro de la calidad del aire causado por fuentes móviles. Esto evidencia que va más rápido el crecimiento de la conurbación que la capacidad de planificar, articular, integral y desarrollar los procesos, lo que obliga a que en el país no se planifique sino que se corrijan los errores de la problemática ya establecida. Por esto, el director del AMVA pidió al gobierno nacional entregar al área la autoridad regional de servicios públicos, la autoridad regional de transporte, las competencias y los recursos que requiere para que pueda tener su propia autonomía.

En conclusión, desde el AMVA se considera que la tesis fundamental en este debate es la articulación de los territorios, independientemente de su escala o tamaño, y la integración urbano regional en un diálogo sistémico, continuo y permanente para lograr materializar el territorio sostenible e integral que se quiere.

## Área Metropolitana Centro-Occidente

Por Alexander Ramírez



Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias

Alexander Ramírez, gestor de proyectos territoriales de la Subdirección de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana Centro-Occidente (AMCO), afirmó que 20 años después de la promulgación de la Ley 388 de 1997, el país puede analizar la evolución de lo que ha sido la base de ordenamiento territorial, de la cual es importante hacer una reflexión de su efectividad y encontrar herramientas para robustecer la gestión del territorio. En este sentido, consideró que a parte de los antecedentes normativos, es importante tener en cuenta la evolución en relación a la jurisprudencia, que en espíritu pretende reglamentar la regionalización como aspecto clave de la planificación en Colombia y por tanto, recordó que luego de la llegada de la ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas) y la Ley de 388 de 1997 arriban nuevos conceptos técnicos en torno a la regionalización como ciudad región, urbano regional o regiones metropolitanas, y se abre espacio a una unidad intermedia de planificación entre los departamentos o regiones y los municipios. Con la ley 614 de 2000 se ratifica la necesidad de la asociación mediante la conformación de espacios denominados comités de integración territorial, en los que se busca establecer criterios o reglas claras para el ordenamiento territorial en zonas de influencia de las áreas metropolitanas o distritos mayores a 500 mil habitantes, por lo que se empiezan a configurar acciones de planificación territorial a mayor escala de la municipal y en coordinación entre los diferentes municipios que comparten aspectos comunes de gestión territorial.

En cuanto a la integración, precisó que esta surge de la Ley 1454 de 2011 y con esta, algunos principios rectores del ordenamiento territorial, entre otros, el de regionalización, como concepto de relacionamiento geográfico, económico, cultural y funcional enmarcado en una visión de desarrollo hacia la complementariedad. Por su parte, la Ley 1625 de 2013 (que derogó la Ley 128 de 1994) rescata el concepto de región que no aparecía en su antecesora, y define el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Otra gran diferencia entre el concepto o idea de metropolización de 1994

y de 2013, es que los Hechos Metropolitanos no solo afectan a dos municipios que la integran como consecuencia del fenómeno de conurbación sino a territorios que conforman el área; en otras palabras, el concepto de conurbación deja de ser el detonante de los hechos metropolitanos y en consecuencia se aceptan de mejor manera los conceptos de interacciones sociales, culturales, económicas, etc. dejando claro que la interacción no es un hecho meramente físico.

Por otro lado, Ramírez explicó que el instrumento de integración regional y metropolitana del AMCO es el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano-PIDM, el cual incluye interrelaciones que van desde la prestación de servicios públicos hasta la re-significación del concepto de seguridad humana. De manera paralela, el área metropolitana estructuró un Modelo de Ocupación Territorial-MOT, que es un documento técnico que parte de un diagnóstico ambiental, socio-económico, cultural y físico-territorial para los tres (3) municipios del AMCO y nueve (9) más de su área de interinfluencia (Risarcaldá: Balboa, La Celia, Belén de Umbría, Marsella y Santa Rosa de Cabal; Caldas: Viterbo; y Valle del Cauca: Cartago, Ulloa y Alcalá), comprendiendo así tres (3) departamentos. Para el funcionario, este insumo debería ser base tanto de los Planes de Ordenamiento Territorial como de los Planes de Desarrollo de los respectivos municipios incluidos en el Comité de Integración Territorial.

Adicional a lo anterior, el Observatorio Metropolitano de Movilidad por su importancia y complejidad tecnológica y logística, además de las implicaciones en temas de seguridad para la movilidad, es un instrumento de alto costo que el AMCO viene desarrollando con la participación del grupo de investigación SIRIUS de la UTP, como una alianza estratégica que aporta el conocimiento científico necesario para su desarrollo e implementación; en la actualidad este observatorio se encuentra en una fase piloto, para el levantamiento de información que sirva de insumo en la modelación y calibración de datos, y actualización de su arquitectura.

De otro lado, se tiene el trabajo articulado del AMCO con las secretarías de planeación de los municipios integrantes del área metropolitana para la construcción de un Esquema de Aprovechamiento de Residuos Sólidos en el marco de una Mesa de Habitante de Calle. Este trabajo ha contado con el apoyo del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA. Este último, ha permitido visibilizar el AMCO como una instancia de planificación más allá de los temas de transporte, tema por el que históricamente el área ha sido reconocida; con esto se ha logrado llegar a más de doce (12) organizaciones conformadas por cerca 500 recicladores en los tres municipios que conforman el AMCO.

A manera de conclusión, Alexander Ramírez manifestó que la integración territorial es claramente una dinámica natural de los territorios, que formal o informalmente avanzan en este sentido, y lo que inicialmente era concebido como una integración físico-territorial se ha transformado gracias a un mundo globalizado por las herramientas tecnológicas en una integración de medios y modos virtuales. Pero además, las áreas metropolitanas como primer eslabón administrativo de la integración territorial y regional han sufrido en Colombia una profunda transformación política y económica que las ha llevado a desaparecer del escenario de planificación territorial. Sobre esto, indicó que el hecho que las áreas metropolitanas que no cumplen con los requisitos para ser autoridad ambiental deban sus ingresos a la voluntad y capacidad de los municipios que la integran, desdibujan su papel de institución supra-municipal, y en consecuencia es común que se le entreguen tareas tan específicas que se pierde la visión de “hecho metropolitano” y se relegan las oportunidades reales de integración. Finalmente afirmó que es claro que la globalización virtual del territorio demanda de nuevos instrumentos para su ordenamiento e integración, desde lo político, lo económico y lo legal, teniendo como soporte lo humano.

## Área Metropolitana de Valledupar

Por Alfredo Saade Vergel



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

El director del Área Metropolitana de Valledupar, Alfredo Saade, argumentó en su presentación la necesidad de replantear las leyes y procesos del ordenamiento territorial en el país con el fin de construir ciudades modernas para la paz; esto por cuanto consideró que a pesar del avance de la Ley 1625 de 2013, por medio de la cual se expidió el régimen para las áreas metropolitanas, este esquema de asociatividad está presentando problemas en su gestión por limitaciones de recursos y autonomía. En consecuencia, el directivo señaló que urge una reglamentación de esta ley para lograr un mejor desarrollo de los territorios.

Uno de los problemas del Área Metropolitana de Valledupar que expuso Saade tiene que ver con el éxodo de venezolanos a Colombia que trajo consigo desafíos de orden social y económico. Para el directivo esto evidencia la necesidad de “blindar” las áreas debido al aumento de la inseguridad y la obligación que tienen de ampliar la cobertura en

salud, educación y empleo, lo que significa una reorganización en el sistema de planificación.

Por lo anterior, manifestó que durante 20 años de la expedición de la Ley 388 de 1997 se ha hablado sobre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (PEMOT) pero en el mismo tiempo se han construido planes “a espaldas de la naturaleza y las realidades sociales y económicas de los territorios” porque, entre otras cosas, los alcaldes “aún no dimensionan la necesidad que existe de articular el POT y el PEMOT”. De tal manera que es importante para el país seguir conformando áreas metropolitanas, como es el caso de Bogotá que necesita de manera urgente conformarla pero que ha tenido dificultades porque un parágrafo de la ley establece que para tal fin se requiere una norma especial.

Para Alfredo Saade, las limitaciones reglamentarias provocan que algunas áreas metropolitanas se desarrollen y otras, como la de Valledupar, tengan un crecimiento lento, entre otras razones, por falta de recursos ya que estos esquemas no están inmersos en el presupuesto nacional de la Nación. En tanto, esta área depende “solamente” de los medianos recursos que giran los alcaldes de los municipios que la conforman. Actualmente, el Área recibe mil millones de pesos anuales para desarrollar las funciones establecidas en la Ley 1625 de 2013.

En efecto, el directivo insistió que mientras los gobiernos departamentales y municipales no tomen la decisión de reorganizar el territorio a través de sus POT y PEMOT, los problemas permanecerán y se dificultará el desarrollo que se quiere en las áreas metropolitanas. Para lograrlo se debe convencer a los alcaldes de tener la decisión política de hacerlo y de que es necesario pensar de manera metropolitana al momento de organizar el territorio.

No obstante, resaltó que el Área Metropolitana de Valledupar cuenta con un PEMOT y un PIDM (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano) organizado. También logró que se votara en la junta directiva el ‘Hecho Metropolitano’ número 9, que hacer

referencia al posconflicto, debido a que se considera que es importante construir ciudades modernas para la paz, máxime teniendo en cuenta que los 5 municipios que la conforman (Valledupar, Agustín Codazzi, La Paz, Manaure Balcón del Cesar y San Diego) fueron golpeados por la violencia. Adicionalmente, el área está adelantando el proceso para incluir tres nuevos municipios: Pueblo Bello y Bosconia (Cesar) y San Juan del Cesar (La Guajira), lo que va a permitir que se organice el transporte público de los corregimientos del área.

## Modelo territorial de Estado

Por *Óscar Alfonso*



*Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias*

El profesor Óscar Alfonso, de la Universidad Externado de Colombia, planteó con su ponencia la necesidad de cambiar la Ley 1625 de 2013 y con ella el modelo territorial de Estado, al considerar que es centralista y por tanto “clientelista y corrupto”, lo que refleja la raíz de los problemas en Colombia. Según explicó, lo que se ha ido conformando desde los años 80 cuando ya se tenían indicios de procesos de metropolización por el movimiento de la población son contrapoderes en formación que constituyen las zonas metropolitanas.

Tras una investigación del académico y con base en criterios de interacción poblacional se identificaron 9 zonas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Manizales y Armenia), que han ido creciendo en los últimos años. De ahí que el argumento del profesor sea que “quien controle las zonas metropolitanas en el plano político controla el país”; esto quedó evidenciado luego de analizar cuatro indicadores: (i) Población: 65 municipios, incluidos los núcleos metropolitanos, albergan el 47% de la población, por tanto, los mayores colegios electorales son los municipios que hacen parte de las zonas metropolitanas. (ii) Economía: el Producto Interno Bruto (PIB) de esos 65 municipios organizados en las zonas metropolitanas representa el 57% de la riqueza del país. (iii) Estatalidad: estos 65 municipios concentran el 54% de la estatalidad del país y de su aparato de Estado. (iv) Autonomía fiscal: Colombia hoy en día es más centralista en términos fiscales que hace 30 años, las zonas metropolitanas tienen un índice agregado de autonomía del 61% mientras que el resto depende de las transferencias que haga el nivel central de gobierno. Para el profesor Alfonso, esto significa que se necesita un nuevo modelo territorial de Estado.

Entre tanto, el investigador se refirió a que existe una utopía en las zonas metropolitanas y es que realmente pasen de ser entidades administrativas sin autonomía política a entes territoriales con autoridades elegidas por voto popular y órbitas funcionales diferentes de las de los municipios, departamentos y nivel central de gobierno. No obstante, esto molesta al nivel central de gobierno por la creación de un contrapoder con la capacidad política y fiscal para coordinar a municipios de considerable peso en materia electoral en elecciones de circunscripción nacional; a los departamentos y a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) porque la coordinación territorial para el desarrollo y la regulación de las relaciones sociedad-naturaleza de parte de sus jurisdicciones se traslada a un nuevo ente territorial que, por su naturaleza, es más eficiente; también a los

municipios porque la autonomía municipal sobre asuntos de orden metropolitano se traslada a entes territoriales de mayor jerarquía, pero con ello se mejora la gobernabilidad regional y se eliminan los focos de tensión interjurisdiccional, mientras que los municipios conservan sus autonomías en asuntos eminentemente locales; y por último a los ciudadanos porque asumir la responsabilidad histórica de intervenir para alcanzar umbrales de desarrollo semejantes en todos los municipios de la zona metropolitana –Soacha, Chía y Bogotá, por ejemplo – le disgusta a la mayoría por simple envidia asignativa.

Por lo anterior, el profesor Óscar Alfonso propuso la modernización de la intervención pública territorial, entre otras cosas, porque cuestionó la autonomía fiscal del país cuando 727 municipios (66%) son dependientes de las transferencias del nivel central del gobierno, por esto afirmó que la naturaleza y la magnitud de los esfuerzos necesarios para alcanzar la autonomía han persuadido a la mayoría de los poderes locales para que permanezcan en la corriente heteronómica y, por ello, el *statuo quo* territorial perdura robusteciendo las relaciones de dependencia política, administrativa y financiera de los municipios con el nivel central de gobierno; esto lo llevó a afirmar que Colombia es un país de regiones metropolitanas y zonas desarticuladas y, por ello, es urgente un nuevo modelo territorial de Estado.

En conclusión, el académico indicó que la concentración del poder es incompatible con las aspiraciones democráticas de cualquier nación; el centralismo-clientelista es una creación duradera de los poderes que no admiten la creación de contrapoderes que prevengan y penalicen sus abusos; las regiones metropolitanas son viables en tanto ellas operan de hecho; la distribución del poder en curso antagoniza con las dinámicas supra-jurisdiccionales de organización y ocupación del territorio y las regiones metropolitanas gozan de una capacidad intrínseca para promover niveles de autonomía más elevados y, con ello, lograr desencapsular el crecimiento económico local,

la equidad social y la reproductibilidad ecológica inmanentes a un modelo más virtuoso que el que está en curso.

## Comité de Integración Regional

Por *Mauricio Molina*



*Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias*

El director de Gestión Regional del Comité de Integración Territorial (CIT) de la Cámara de Comercio de Bogotá, Mauricio Molina, explicó en su presentación el origen, estado y logros de este comité, de cuyo proceso recordó que durante décadas tanto los municipios de la Sabana como el Distrito de Bogotá trabajaron por su cuenta en materia de planificación económica, social y territorial mientras se debatía cómo se debería llamar y cómo trabajar conjuntamente: si como una ciudad región, región capital o área metropolitana, entre otros. Durante este mismo tiempo se dio un crecimiento poblacional y una acelerada expansión urbana sin planificación, orden o visión de desarrollo. De ahí que se lograra constituir en 2015 una alternativa para crear un ambiente de trabajo conjunto: el Comité de Inte-

gración Territorial. Según lo que establece la ley 614 del 2000, estos comités son obligatorios para territorios que tienen más de 500 mil habitantes y donde se dan relaciones de interdependencia y conurbación, entre otras. Por tanto, el CIT es un espacio de coordinación e integración, cuyas decisiones no son vinculantes, pero es un órgano colegial que tiene dos funciones: una, armonizar la implementación de los POT y otra, construir una visión de desarrollo futuro del área de influencia que lo conforma.

La conformación de este CIT permitió analizar información en conjunto con la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y algunos municipios de la región para entender qué implica estar en un entorno metropolitano con más de 10 millones de habitantes (con una indebida explotación del suelo), en donde se observan movimientos poblacionales que dan cuenta que en 3 años cerca de 150 mil personas cambiaron de residencia en el territorio, evidenciando deficiencias en servicios; con estrechas relaciones de interdependencia pero con un sistema ineficaz de movilidad; en el que se comparte una misma estructura ecológica y una misma cuenca hidrográfica y, a su vez, las deficiencias en el manejo del recurso hídrico y de residuos sólidos y finalmente, ineficiencias productivas por deficiencias en infraestructura y logística.

De esta forma, el CIT conformado por los municipios de Chía, Cota, La Calera, Sopó, Sibaté, Soacha, Fusagasugá y Mosquera con Bogotá y la CAR de Cundinamarca definen las líneas estratégicas para construir una visión regional de desarrollo: (i) Armonización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT); (ii) Gobernanza regional; (iii) Estudios regionales, que permitieran generar información relevante para la toma de decisiones; (iv) Asistencia técnica y cooperación para desarrollar capacidades en los municipios y (v) Marketing regional, para visibilizar las acciones, logros y resultados que se fueran obteniendo.

Sobre la primera estrategia, Molina indicó que se logró vincular a 22 municipios, Bogotá D.C.,

Cundinamarca, la CAR y Corporinoquia, con quienes se construyó una visión de desarrollo futuro, que establece que en el 2030 el área de influencia del CIT será una región reconocida en el ámbito nacional e internacional por la integración y optimización de las potencialidades de cada municipio, en torno a un desarrollo ambiental y alimentario sostenible, planificada estratégicamente, con una institucionalidad sólida en relación a una economía de servicios, agroindustrial, turística, industrial y logística que les permita ser competitivos, técnicos e innovadores; con una sociedad comprometida con la generación de su identidad y participación y con un sistema de movilidad y transporte interconectado y articulado para toda la región. Adicional a esto, se estableció una agenda temática común en cuanto al desarrollo sostenible del territorio, interconectividad y articulación, competitividad e innovación, sustentabilidad ambiental y alimentaria, equidad, identidad regional y gobernanza. La misión estratégica de esta visión se construyó a partir de un ejercicio altamente participativo y con la colaboración de actores públicos y privados, la academia, organizaciones civiles, entre otras. metropolitano de Bogotá.

Respecto a la armonización de los POT, el director de Gestión Regional del CIT señaló que también se

ha realizado un trabajo participativo de construcción colectiva, aunque reconoció que no todos los municipios han estado vinculados. En esta línea estratégica se recolectó información y se hizo un diagnóstico de cada municipio sobre la situación de su plan de ordenamiento y se encontró que en la mayoría de los municipios (excepto Chía y Cajicá

que ya tenían adelantado su proceso de revisión y ajuste del plan) existe un atraso significativo; por tal motivo se inició un acompañamiento y facilitación de acuerdos regionales que fueron validados por parte de la Asamblea del CIT, realizada el 17 de julio de 2017. Actualmente, se está trabajando en alinear estos compromisos con los lineamientos departamentales y los parámetros del gobierno nacional para que se haga una efectiva trans-

formación de la realidad.

Algunos logros del CIT que destacó Molina, tienen que ver con la conformación de espacios de diálogo, reflexión y construcción; la generación de confianza y el establecimiento de acuerdos iniciales alrededor de la integración regional, que permitan un territorio desarrollado y sostenible. En resumen, el gran reto que se tiene es definir una estructura de gobernanza para que todo el proceso sea sostenible y no se vea afectado por los cambios de gobierno que se avecinan.

---

**Es necesario  
lograr la armonización  
de los POT,  
con la construcción colectiva  
de los municipios**

---

## Plenaria 2. Los planes de ordenamiento territorial de primera y segunda generación: evaluaciones y apuestas

### Programa POT Modernos

Por Jorge Enrique Ángel



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

Jorge Enrique Ángel, asesor de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP) explicó los antecedentes, el objetivo y los aportes del Programa POT Modernos de esta entidad a los territorios colombianos. En primer lugar, señaló que se pudo determinar que hay desarticulación entre la planificación del territorio y la planeación del desarrollo, lo que ha generado problemas en el progreso de los municipios y las ciudades del país. A esta conclusión se llegó tras varios estudios realizados por el DNP, entre ellos la Misión de Sistema de Ciudades (2013) que advirtió sobre los retos del ordenamiento urbano – regional por la dinámica

de crecimiento de las aglomeraciones, máxime con el 61% de la población viviendo en centros urbanos. La Misión para la Transformación del Campo (2014) también aportó cifras importantes que prendieron las alarmas por la situación de la periferia más rural de Colombia, ya que se determinó que entre más rural sea el territorio, mayores son los índices de pobreza: 40,3% de la población rural colombiana es pobre. Por su parte, el Plan Maestro de Transporte Intermodal realizado por el Ministerio de Transporte (2015) planteó que las ciudades están desconectadas y aisladas entre sí, lo que desconoce que la conectividad física entre ciudades mejora la competitividad, por lo que se requieren inversiones permanentes.

Asimismo, en el aspecto ambiental, de gestión de riesgo y cambio climático, que supone uno de los retos más importantes de la nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), se decretó que la planeación territorial debe considerar los desafíos ambientales y se debe abordar desde una perspectiva regional, teniendo en cuenta que la oferta hídrica en las aglomeraciones urbanas no está garantizada y, por el contrario, se está construyendo sobre suelos protegidos; además considerando que el Estudio Nacional del Agua elaborado por el IDEAM (2014) indicó que el 33% de la población está en riesgo de ser afectada por deslizamiento y el 48% en riesgo por inundaciones. Otros de los aspectos que marcaron los antecedentes del programa POT Modernos tienen que ver con el espacio público y los instrumentos de financiación: en el primero se

encontró que las ciudades del país deben incrementar más del doble su disponibilidad de espacio público para cumplir los estándares internacionales que recomiendan un mínimo de 10 m<sup>2</sup> por habitante, mientras que en Colombia el promedio es de 3,4 m<sup>2</sup> y en el segundo, se evidenció que solo el 0,13% de los ingresos corrientes corresponden a valorización y que los recursos por plusvalía representan el 0,02% de los ingresos corrientes. Finalmente, se tuvo en cuenta el siguiente entorno que fue determinante para la intervención del DNP: (i) el vencimiento de las vigencias de largo plazo de los POT; (ii) el cambio de periodo de alcaldes; (iii) la falta de recursos de los municipios para afrontar la revisión de los POT; (iv) la baja capacidad técnica de oficinas de planeación y (v) el escenario de posconflicto.

Tras estos análisis, surgió desde el DNP una estrategia de asistencia técnica y financiera para los municipios y departamentos del país para que pudieran actualizar e implementar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y formular el Plan de Ordenamiento Departamental (POD) y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) para contar con una nueva generación de instrumentos de ordenamiento territorial eficaz y con altos estándares de calidad que permitan la planeación, gestión y financiación del desarrollo territorial. De ahí que se propusiera el Programa POT Modernos, un proyecto integral de dos componentes: (1) asistencia técnica condicionada que está dirigida a municipios y departamentos priorizados, focalizada y cofinanciada con operadores regionales especializados y con asesoría y capacitación de expertos internacionales y (2) asistencia técnica general que está destinada a todas las entidades territoriales del país y que contiene una agenda interinstitucional y un kit de ordenamiento territorial. De acuerdo con Jorge Enrique Ángel, de este Programa hacen parte 108 municipios, 12 departamentos y 5 áreas metropolitanas; además de 1.566 concejales y 1.627 consejeros en proceso de capacitación.

Finalmente, el asesor del DNP explicó que el Programa POT Modernos tiene nueve (9) innovaciones, que son orientaciones prácticas y aplicables que

responden a los retos que enfrentan las entidades territoriales al ordenar su territorio, dentro del marco normativo vigente, con el fin de lograr una segunda generación de instrumentos de ordenamiento con altos estándares de calidad que incorporen de forma efectiva temas clave que estuvieron ausentes en los primeros POT: (1) una visión regional; (2) vínculos urbano – rurales con relaciones de interdependencia; (3) vínculos metropolitanos para fortalecer la relación entre los centros urbanos y los municipios aledaños; (4) ambiente y riesgo para consolidar la Estructura Ecológica Principal, con enfoque multiescalar de servicios ecosistémicos y de gestión del riesgo y cambio climático; (5) revisar, renovar y reciclar la ciudad para aplicar los tratamientos urbanísticos requeridos para su adecuado aprovechamiento; (6) movilidad y transporte; (7) expansión urbana ordenada; (8) impulsar procesos de gobernanza colaborativa y de fortalecimiento institucional y (9) el ordenamiento social de la propiedad rural.

## Diferencias entre POT de primera y segunda generación

Por Jorge Iván González



Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias

El profesor del Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Jorge Iván González, sintetizó su ponencia en cuatro puntos que a su parecer marcan la diferencia entre la propuesta de la nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los que ya existían. El primero de ellos, la iniciativa de mejorar la sistematización y homogenización, ya que uno de los problemas en este aspecto ha sido definir quién y cómo se coordina el ordenamiento territorial entre las diferentes entidades, que desde su ámbito plantearon propuestas, pero sin articulación interinstitucional. Por lo tanto, para el académico este es uno de los puntos destacables para avanzar en la coordinación y sistematización del desarrollo territorial.

El segundo ámbito está relacionado con el enfoque regional de los nuevos POT, que aparece explícito en el Conpes 3870, por medio del cual se establece el Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos, y que se ha insistido en los planteamientos de la Misión de Sistema de Ciudades (2013) y la Misión para la Transformación del Campo (2014). Una de las conclusiones que tienen en común los mencionados informes es que las dinámicas del campo tienen que ser entendidas desde una perspectiva regional, en la cual la aglomeración urbana sea el eje y centro de la discusión. Además, el académico mencionó que tanto en el informe de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como en el estudio de la Región Rural se omite la dañina dicotomía urbano – rural y, por el contrario, se deja manifiesta una continuidad entre ambas. “Si avanzamos en esa dirección se irá consolidando una concepción del ordenamiento territorial cualitativamente distinto”, expresó el profesor González. En este sentido, destacó las estrategias “ambiciosas” que se plasman en la Misión para la Transformación del Campo, tales como derechos sociales; inclusión productiva y agricultura familiar; competitividad agropecuaria; sostenibilidad ambiental, ordenamiento y desarrollo territorial, y ajuste institucional; lo cual, según el experto, es una transformación radical sobre la forma en la que está progresando la política de planeación.

En tercer lugar, la preocupación por mejorar el recaudo mediante los instrumentos de gestión y financiación, teniendo en cuenta que es indispensable para el ordenamiento territorial la generación de recursos. Al respecto, Jorge Iván González señaló que Colombia cuenta con estas herramientas en la Ley 388 de 1997, pero muchas ciudades no las han aplicado correctamente. Asimismo, manifestó que sigue inquietando la situación de los departamentos del país y sus funciones dentro del ordenamiento.

Por último, el cierre de brechas y convergencias marca una importante diferencia entre los POT de primera y segunda generación, ya que en estos últimos se plantea una propuesta ambiciosa sobre este aspecto, al considerar los altos índices de pobreza. De ahí que el profesor González manifestara los siguientes interrogantes: ¿Cómo se puede utilizar el ordenamiento territorial para cerrar las brechas socioeconómicas del país? ¿Cómo ordenar el territorio de tal manera que sea productivo? ¿Cómo lograr que el 70% de los productores tengan una efectiva productividad y competitividad?

## Experiencias de Ordenamiento Territorial y retos para el siglo XXI

Por Luis Molina López



Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias

El consultor y gerente de Innovación y Tecnología Eninco S.A., Luis Molina López, planteó en su ponencia “Experiencias de Ordenamiento Territorial y retos para el siglo XXI” las enseñanzas que ha dejado la implementación de la Ley 388 de 1997 y con ella los POT, con base en su trayectoria como investigador en temas de ordenamiento en varias ciudades del país. Para tal fin, tomó como ejemplo la ciudad intermedia de Barrancabermeja (Santander) e hizo una comparación entre la ciudad de 1971 y la de 2010. De este recorrido, concluyó que varias de las ciudades colombianas están creciendo sobre los ‘brazos’ de los ríos; con presencia de barrios de origen informal con déficit de necesidades básicas, espacio público, vivienda, entre otros, y con construcciones en áreas protegidas.

Para hablar de las áreas rurales, el investigador seleccionó una zona del Magdalena Medio que comprende los municipios de Arenal, Morales, Santa Rosa, Simiti, San Pablo, Cantagallo y Yondo, considerando que lo rural no pasa solamente por lo municipal sino por una visión regional, que también quedó establecida en la Ley de Desarrollo Territorial pero que tampoco se ha ejecutado a plenitud. Estos municipios hacen parte de los territorios priorizados como PDET (Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial) dentro de los Acuerdos de Paz de La Habana (Cuba). De acuerdo con el consultor, las problemáticas de la ruralidad en Colombia están relacionadas con la pobreza y fragmentación social, el deterioro de los ecosistemas, inequitativa distribución de la tierra, desactualización catastral rural y predios con cultivos de uso ilícito, entre otras.

En relación a la gestión del riesgo en los POT, Molina López se refirió a la Sabana de Bogotá (Cota, Chía y Cajicá), en donde ya no se encuentran asentamien-

tos informales sino viviendas de estratos altos que se están viendo afectadas por el desbordamiento del río Bogotá, por lo que determinó que esta problemática se presenta en todos los sectores socioeconómicos y en varias regiones del país. No obstante, reconoció que en este aspecto se ha avanzado notoriamente, aunque faltan acuerdos en varios contenidos.

A manera de conclusión, el consultor expresó que está en desacuerdo con las metodologías usadas para implementar los instrumentos que plantea la Ley 388 de 1997, “porque se han convertido en

una biblia, desconociendo que el territorio es dinámico y las relaciones que se presentan en el mismo son complejas, lo que dificulta la concertación de estas herramientas”, afirmó. Igualmente, señaló que el país cuenta con planes de todo tipo, que se superponen unos a otros sin ninguna articulación, entre ellos están los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes de Desarrollo Municipal (PDM), Planes de Manejo Ambiental (PMA), Planes de Manejo y Ordenamiento

de una Cuenca (POMCA), Planes de Ordenamiento (POD), Planes de Ordenamiento Productivo (POP) y Planes de Ordenamiento Forestal (POF); a esto se suman los planes que quedaron establecidos en el Acuerdo de Paz con las Farc, tales como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural. Por lo anterior, Luis Molina puntualizó que los retos del ordenamiento son lograr una interrelación entre estos planes, por un lado, y entre las instituciones del Estado, por el otro, teniendo en cuenta las realidades y necesidades de los territorios.

---

## Lograr la interrelación entre todos los planes existentes en el territorio, es uno de los retos del ordenamiento

---

## Balance de los POT

Por Rodolfo Beltrán



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

El director de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Rodolfo Beltrán, afirmó que un hito del ordenamiento territorial en Colombia fue la Ley 9 de 1989, por la cual se dictaron normas sobre Planes de Desarrollo Municipal y compraventa y expropiación de bienes; posteriormente, en la Constitución Política de 1991 se introdujeron tres principios fundamentales en materia de ordenamiento: la función social y económica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y el reparto equitativo de cargas y beneficios, que fueron fundamentales y sirvieron de sustentos para que se expidiera la Ley 388 del 1997. De acuerdo con el funcionario, esta tardanza evidencia que el país tiene una deuda histórica frente al fenómeno de crecimiento poblacional y de migración hacia los centros urbanos, no solamente con los grandes territorios, sino también con las ciudades intermedias, debido a que, por ejemplo, entre el 2015 y 2035 se estima que Barranquilla crezca en 1%, mientras que los municipios alrededor de la capital del Atlántico crecerán en un 50%.

Tras lo anterior, Rodolfo Beltrán explicó que para hacer un balance de los Planes de Ordenamiento Territorial de primera generación, vale la pena tener

en cuenta los siguientes elementos: (i) cumplir los objetivos planteados en el instrumento; (ii) ejecutarlos de manera eficiente y (iii) garantizar que el instrumento sirva a toda la población. En consecuencia, el funcionario señaló que a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997 se ha encontrado que los municipios grandes empezaron a formular los POT sin requerir asistencia técnica, lo que no ocurrió en los territorios menores e intermedios y de ahí que no tengan un resultado “alentador”. A manera de resumen, la entidad halló poca eficiencia y baja capacidad institucional y fiscal para concretar y desarrollar lo planteado en los POT, que se suma a la desvinculación entre los Planes de Ordenamiento y los Planes de Gobierno de los alcaldes de turno.

Por tanto, Beltrán consideró que el país tiene la oportunidad de corregir los reparos encontrados en los POT de primera generación a propósito de la revisión de más de 900 planes. Algunas de las deficiencias encontradas son: el énfasis marcado en lo urbano y lo local, desconociendo las apuestas en materia subregional y rural; ausencia de diálogo entre los municipios para el tratamiento de temas fundamentales como el de los bordes urbanos o la protección ecológica; falta de planificación de las piezas rurales con sentido y vocación económica en pro de la calidad de vida de los habitantes, descuidando asuntos tales como la seguridad alimentaria, la protección del ambiente, conectividad y soporte logístico, el amparo de la población en el campo y el mejoramiento en la calidad de vida. También se encontró que en la implementación de esta norma los entes territoriales se han dedicado a expedir Actos Administrativos que generan incertidumbre y falta de seguridad jurídica, entre otras cosas, porque además de considerar las necesidades de los habitantes se debe tener en cuenta a los inversionistas, más cuando se ha evidenciado baja implementación de los instrumentos de captura de valor, que han tenido inconvenientes en su aplicación.

No obstante, el funcionario destacó avances en los 20 años de expedida la Ley como en la referencia colectiva o el uso del espacio, la delimitación del suelo para vivienda y áreas de protección, en el

desarrollo de instrumentos para la provisión integral de la vivienda y soportes urbanos (planes parciales, enajenación, explotación, reparto de cargas y beneficios y la participación de plusvalía) y en la consolidación de la participación ciudadana en la formulación y evaluación de los POT.

En definitiva, se deben tener presentes las siguientes consideraciones fundamentales en la revisión de los Planes de Ordenamiento de segunda generación: primero, hacerle frente a la dispersión de instrumentos de captura de valor; segundo, mejorar la calidad de los sistemas de información; tercero, fortalecer la capacidad administrativa de los entes territoriales para ejecutar los POT; cuarto, apuntarle a un enfoque diferencial sobre la visión de los instrumentos que deben utilizar los municipios para desarrollar sus planes; quinto, cambiar la lógica de los POT, en el sentido de que están contruidos con un idea confinada al ejercicio de la formulación de un código de urbanismo, lo que no garantiza la ocupación ordenada del territorio; sexto, incorporar la visión rural de los planes, un tema ausente en la primera generación; y séptimo, promover la participación ciudadana en el control y evaluación de la ejecución adecuada de los instrumentos.

## Fallas de los POT

Por *Luis Carvajal Celemin*



*Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias*

El asesor del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Luis Carvajal Celemin, afirmó que la expedición de la Ley 388 de 1997 fue un acierto para Colombia en su momento, al motivar interés y expectativa por ordenar el territorio; de ahí la formulación de los primeros Planes de Ordenamiento Territorial que, con todos sus defectos, fue un avance importante para el país, sin embargo, los nuevos planes deben garantizar mejores resultados que estos. En este sentido, el funcionario advirtió que lo primero que se debe cambiar es la teoría que planeta que el ordenamiento territorial sirve para resolver todas las problemáticas de la población, porque si bien es fundamental para el progreso y desarrollo del territorio, necesita complementarse.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el país vive un momento interesante y distinto al de 1997 y 2000, cuando se formularon los primeros planes, por situaciones como el posconflicto, los cambios fundamentales en el territorio por los fenómenos de concentración urbana, el problema de la descomposición del campesinado colombiano y otra serie de condiciones que requiere repensar el ordenamiento territorial; a esto se suman las fallas estructurales sin resolver, como la concentración de la tierra. Frente a esto, en los POT de primera generación se evidenciaron fallas de todo orden como el sesgo urbanístico, la retórica de sus planteamientos, la desarticulación con los Planes de Desarrollo de las administraciones siguientes a su entrada en vigencia y la visión netamente local, desconociendo los municipios vecinos y su departamento; y tampoco se hizo seguimiento y control al cumplimiento de los objetivos trazados.

En consecuencias, los POT de segunda generación tienen el desafío de revisar, modificar y actualizar sus metodologías para ordenar el territorio, pero también fortalecer el enfoque territorial y regional, para lo cual se cuenta con instrumentos como los Planes de Ordenamiento Municipal (POM), los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) y la Política General de Ordenamiento Territorial que debidamente articulados pueden garantizar

resultados exitosos. Además, integrar los entes territoriales, respetando su autonomía, para crear una dependencia que establezca metodologías, coordine y supervise el ordenamiento territorial.

Por último, el asesor del IGAC señaló que para contrarrestar el fenómeno de la expansión urbana, que se convirtió en fuente para el enriquecimiento ilícito, los POT de segunda generación deben exigir y establecer que haya metodologías para definir técnica y políticamente cuándo un municipio requiere expansiones urbanas. En definitiva, Carvajal puntualizó que combinar los aspectos macro con los micro hará posible unos nuevos planes de mejor calidad.

## Territorios competitivos con desarrollo económico

Por *Patricia González*



*Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias*

La directora de Gestión Pública y Ciudadana de la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), Patricia González, se refirió en su ponencia específicamente al caso de Bogotá por la necesidad de diferenciar el carácter urbano de los diferentes territorios,

teniendo en cuenta que no es lo mismo el área rural de un municipio que la capital del país como la mayor aglomeración poblacional, económica y empresarial del país. En este sentido, explicó que la ciudad representa el 21% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, con una base empresarial superior a las 650 mil empresas; en términos de tamaño económico, Bogotá puede llegar a ser tan grande como Costa Rica, Bolivia, Paraguay o Panamá y es el motor financiero colombiano. Adicional a esto, destacó que el 47% de los ingresos corrientes del Distrito provienen de los empresarios a través del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), por lo cual se considera que para lograr la ciudad que se quiere es necesario que los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) generen condiciones para seguir fortaleciendo territorios competitivos con desarrollo económico.

De esta manera, González resaltó que entre las regiones de Colombia, Bogotá se destaca por ser la primera en competitividad, siendo la economía regional más grande, dinámica y diversificada; con la base empresarial más grande, con mayor y mejor oferta y calidad en educación superior y con una cultura empresarial que se caracteriza por su orientación a la innovación y el emprendimiento. No obstante, reconoció que en indicadores de condiciones básicas como el de infraestructura, la ciudad ocupa el puesto 21 de 26 regiones del país, lo cual también genera retos en el ordenamiento territorial. A pesar de esto, en la capital del país se crean cada año en promedio 62 mil empresas, que en su mayoría (46%) se dedican a actividades de servicios personales y empresariales el comercio, industria manufacturera y en la construcción. Bogotá también tiene el mercado interno más grande con una población de una mano de obra de más 4,2 millones de personas, con buenas condiciones de talento humano por su oferta académica. Por lo tanto, el POT debe preguntarse qué necesita esta base académica e innovadora frente al ordenamiento territorial.

Además, la región Bogotá- Cundinamarca tiene un insumo para la formulación del POT de segunda

generación que es la implementación de la Estrategia de Especialización Inteligente, para definir la vocación productiva del territorio, cuya base es el conocimiento y la innovación. Para esto se están trabajando en 16 iniciativas de cluster bajo las siguientes categorías: Bogotá Región Creativa, Bio-polo, Servicios Empresariales, Hub de Conocimiento Avanzado y Ciudad Región Sostenible.

Analizado lo anterior, la directora de Gestión Pública y Ciudadana de la CCB reveló que tras una encuesta se determinó que solo el 8% de los empresarios dicen conocer las normas urbanísticas y de construcción de su sector o barrio; el 75% de los encuestados manifiestan tener un conocimiento entre bajo y muy bajo sobre el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT) y el 55% de los empresarios quieren participar en la formulación del POT. Adicional a

esto, se encontró que los empresarios identificaron conflictos de usos del suelo (comercio, servicios, industria, vivienda), nuevas actividades económicas que no están incluidas en el POT (circulación de arte y música en vivo, expresiones artísticas y culturales), ampliación de infraestructura de empresas existentes o no disponibilidad de suelo para la localización de empresas o infraestructu-

ras requeridas, dificultad en la accesibilidad vial, transporte de carga, falta de disponibilidad de áreas para construcción de infraestructuras logísticas y seguridad jurídica para inversiones de largo plazo.

Por otro lado, González manifestó que así como se evidencia diversidad de planes y figuras jurídicas a nivel nacional para el ordenamiento territorial, en Bogotá se cuenta con POT, planes maestros operaciones estratégicas, planes zonales, planes parciales, UPZ, UPR y Macroproyectos urbanos, que 20 años después de la Ley 388 de 1997 siguen generando confusión entre los empresarios. Por lo tanto, las apuestas de los nuevos Planes de Ordenamiento deben estar direccionadas a concretar la integración regional a partir de las estructuras funcionales, incorporar el componente rural, fortalecer la sostenibilidad ambiental, armonizar los

diferentes instrumentos de planeación, evaluar los impactos de las normas urbanísticas, establecer mecanismos y reglas de juego claras y duraderas en el tiempo y fortalecer el conocimiento sobre las normas urbanísticas de Bogotá en los empresarios y ciudadanos. En resumen, la competitividad y el desarrollo económico deben ser ejes estructurantes en el POT.

---

## **Las apuestas de Los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial deben estar direccionados a concretar la integración regional a partir de las estructuras funcionales**

---

# Plenaria 3. Los planes de ordenamiento territorial de primera y segunda generación: evaluaciones y apuestas. La visión de las ciudades intermedias

## Caso Bucaramanga

Por Rodolfo Hernández



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

El alcalde de Bucaramanga, Rodolfo Hernández, planteó una visión particular del porqué no han funcionado a plenitud los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) con base en su experiencia como mandatario local. En primera instancia, manifestó que Colombia perdió una oportunidad de haber reordenado el territorio cuando por primera vez en la historia tuvo más de \$5 billones de pesos para intervenir el suelo y construir las ‘100 mil viviendas gratis’; en la capital de Santander se construyeron 3 mil casas, de las cuales 832 fueron vendidas o arrendadas según el Instituto Municipal de Vivienda, es decir, los ciudadanos prefirieron regresar a

su lugar de origen por no tener un arraigo con el sitio. “La población no quiere vivir en zonas donde no tenga solidaridad de entorno”, determinó el mandatario.

Resaltó que en el POT de segunda generación de Bucaramanga (2014 –2017) se planteó que el modelo territorial esté orientado a promover el uso racional del suelo, mediante el crecimiento endógeno en equilibrio con la generación de espacio público efectivo y la distribución equitativa de las actividades urbanas, además de ampliar la oferta de vivienda y hábitat sostenible e incluyente como necesidad colectiva, a partir de la habilitación de suelo para actividades residenciales en adecuada relación con los sistemas estructurantes y actividades económicas, tanto en áreas de expansión como en zonas de renovación en la meseta de la ciudad.

Por otro lado, el alcalde indicó que una de las dificultades de los municipios es la falta de recursos para intervenir la tierra, lo que impide la compra de terrenos para construir viviendas y genera que la población resuelva su problemática de hogar mediante vendedores piratas y urbanizaciones informales y se ubique en lugares prohibidos, “mientras que el Estado gasta mediante el Fondo de Adaptación o del Fondo de Regalías en obras para estabilizar la tierra tras los taludes, producir alcantarillado, acueducto, pavimento, electricidad y equipamiento comunal”, afirmó el mandatario.

Lo anterior provoca una “demanda insatisfecha” que conlleva a la venta de conciencia electoral con la promesa de urbanizar estos sectores. Por esto, Rodolfo Hernández cuestionó ¿qué se va a hacer frente a la expansión urbana en los POT cuando los municipios no tienen recursos ni capacidad para intervenir la tierra?

Finalmente, el alcalde afirmó que va a proponer una “gran planificación” Girón – Piedecuesta, que tiene 100 mil hectáreas, para lo cual se han adelantado conversaciones con Rafael Moneo, Premio Nobel de Arquitectura, para que asesore este proceso.

## Experiencia de Santa Marta

Por *Francisco García Rentería*



*Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias*

El secretario de Planeación de la Alcaldía de Santa Marta, Francisco García Rentería, explicó en su ponencia la experiencia de Santa Marta en el ordenamiento territorial, cumplidos los primeros 20 años de la Ley 388 de 1997. En este sentido, señaló que la ciudad ha ido cambiando gracias al modelo de desarrollo bajo el que se está rigiendo, a propósito de los 500 años que está por cumplir.

El funcionario aclaró que la tasa de crecimiento anual de la huella urbana ha aumentado a menos de un 2%, por lo que el principal problema de este territorio no es el crecimiento urbano desbordado sino la presencia de “dos ciudades distintas”: por un lado, la zona de “los pobres”, marcada por las urbanizaciones informales y por el otro, sectores con un costo de hasta \$7 millones de pesos por m<sup>2</sup> en barrios como El Rodadero, en donde persisten las dificultades en la prestación de servicios públicos como el del suministro de agua. “Son dos mundos completamente aislados que conviven; si no se soluciona el problema de las interfaces de estas zonas, la ciudad va a seguir siendo insostenible como hasta ahora”, advirtió.

Por tanto, se hizo un acuerdo desde 2012 para formular el Plan Maestro Quinto Centenario, en el que están las principales apuestas para que Santa Marta sea una ciudad sostenible en (i) lo ambiental, (ii) lo económico y (iii) lo social. Una de los principales logros fue lograr que los Planes de Desarrollo de los alcaldes de los últimos dos periodos conservaran la estructura y el lineamiento de las estrategias de este Plan, dentro de las cuales está formular el POT y adecuarlo las dinámicas y demandas de la capital del Magdalena.

Respecto a la sostenibilidad ambiental, el objetivo es preservar y conservar la fauna y flora de la región y la estructura ecológica que le da soporte al urbanismo, debido a que se encontró que los ecosistemas en Santa Marta están desarticulados y no tienen conectividad ecológica. “La apuesta es tratar de conectar el mar con la Sierra Nevada mediante corredores ecológicos”, aseguró el secretario de Planeación.

Por otro lado, el funcionario manifestó que Santa Marta cuenta con tres sectores económicos que son el soporte de la economía local: el portuario y logístico; el agroindustrial y el turismo, no obstante, reconoció que cada uno trabaja de forma desarticulada, hasta el punto de “reñir” entre ellos. Dado esto, el desafío del nuevo POT es integrar estos tres sectores para que en conjunto contribuyan al desarrollo económico de la ciudad. Además de

lo anterior, se tienen planteados 28 proyectos que están dirigidos a hacer la ciudad más competitiva.

En el tema social, García señaló que Santa Marta tiene un problema de prestación de servicios públicos porque “todo lo que había sido susceptible de ser concesionado se concesionó”, incluido el servicio de agua; a la fecha, la ciudad tiene las mismas redes de acueducto de hace 80 años; asimismo, la mitad de la ciudad tiene asentamientos informales y la otra parte, necesita mejoramiento de su vivienda. Al respecto, el secretario de Planeación indicó que a la ciudad le correspondieron 4 mil casas del programa ‘100 mil viviendas gratis’, lo cual no solucionó los problemas de vivienda y, por el contrario, fueron un problema porque se construyeron sin puesto de salud, colegios y conectividad y transporte. De ahí que para sopesar el déficit de 50 mil viviendas que tiene la ciudad se esté ideando una nueva forma de construir hogares, habilitando el suelo con los privados y ayudando a la población de escasos recursos a superar los problemas de financiación de su vivienda, capacitándolos mediante un programa de educación financiera para que sean susceptible de créditos y subsidios. Además, se le está colaborando al sector privado con planes parciales para que se generen las condiciones para construir cerca de 40 mil viviendas.

En resumen, la aspiración del POT de Santa Marta se mide en 100 variables con indicadores de infraestructura, desarrollo social, conservación ambiental y desarrollo económico y traza la ruta de lo que debe ser en los próximos años el desarrollo de la ciudad, que deberá estar reflejado en los siguientes Planes de Desarrollo, y con esto superar las brechas sociales y económicas.

## Visión de Manizales

Por *María del Pilar Pérez Restrepo*

La secretaria de Planeación de la Alcaldía de Manizales, María del Pilar Pérez, expuso la experiencia de la capital caldense en la revisión y formulación



*Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias*

del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de segunda generación que se adoptó el 2 de agosto de 2017, mediante el Acuerdo 0958. Sobre esto, recordó que el primer plan de Manizales se generó en el 2001 y tuvo dos revisiones, una en 2003 y la otra en 2007, lo que significa que la ciudad tenía un modelo de ordenamiento desactualizado frente a los cambios que ha tenido no solo este territorio sino el país en general. Para empezar este proceso, lo principal era entender cómo lograr un cambio y una nueva visión, aclarar cuál era el desarrollo que quería y necesitaba la ciudad y especificar qué debía ser modificado o fortalecido. En este sentido, la Manizales se inclinó por un modelo de desarrollo integral urbano – rural, porque, aunque el 93% de la población vive en el centro urbano de la ciudad y el 7% en el área rural, el 92% del territorio es rural, mientras que el 8% es urbano.

En consecuencia, las apuestas del nuevo POT debían estar orientadas a un modelo de ocupación real y ajustado al territorio; a sistemas estructurantes plenamente definidos y desarrollados, tales como la estructura ecológica, en la cual Manizales ha innovado con una iniciativa que incluye dos términos: la estructura ecológica principal y la infraestructura, que según el Instituto Humboldt puede ser una ini-

ciativa piloto para el resto del país; la incorporación del riesgo con todas las características necesarias, que determinen y definen el desarrollo del territorio y la identificación del Patrimonio y el espacio público, equipamiento y movilidad. Otros desafíos estaban relacionados con el desarrollo sostenible; la integración regional; la mirada macro desde la cuenca; los instrumentos de financiación; el desarrollo de políticas, estrategias y objetivos para lograr la visión y el modelo de ocupación planteado; la evaluación y modelación de los parámetros relevantes que inciden plenamente en la toma de decisión del desarrollo, competitividad y futuro de la ciudad, respondiendo a las preguntas: ¿Con qué información se cuenta? ¿es pertinente? ¿está validada? ¿cuáles son los tiempos para desarrollar estas evaluaciones y modelaciones? ¿qué requisitos normativos se deben cumplir? y ¿se cuenta con recursos para esto?; y la armonización con otros instrumentos de planificación como los Planes de Desarrollo o el Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca (POMCA).

De lo anterior, Manizales logra en su nuevo POT tener una infraestructura ecológica de soporte bajo parámetros diferentes e innovadores en un trabajo con la Corporación Autónoma Regional

del Caldas; incorporar el riesgo con un cambio de paradigma frente al riesgo no mitigable y pasando a los suelos con desarrollo condicionado; modelar de manera probabilista la amenaza por deslizamiento; evidenciar las estrategias más relevantes del POT que le apuntan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible; actualizar y dar un cambio a la norma

urbanística y usos del suelo, con una visión de ámbito normativo, pasando de 115 normas en la ciudad a 10 ámbitos normativos; incorporar la plusvalía como uno de los instrumentos de financiación, adicional a cargas y beneficios y plantear la transferencia de índices de construcción de bienes patrimoniales o con protección ambiental.

Finalmente, la funcionaria explicó que en el proceso de revisión y formulación del nuevo POT se encontraron dificultades y desafíos en relación a la disponibili-

dad de información relevante para la modelación y evaluación; la accesibilidad y coordinación con otras instituciones; la depuración de la legislación para hacer factible el propósito de la norma; la evaluación del riesgo con pertinencia para la toma de decisiones; la consideración de las implicaciones socio-económicas, culturales y de tenencia de la tierra y la necesidad de una política nacional de asesoría técnica, instrumentos y de intervención.

---

## La política nacional de asesoría técnica, instrumentos y de intervención, es necesaria en la construcción de los POT

---

# Plenaria 4. Los planes de ordenamiento territorial de primera y segunda generación: evaluaciones y apuestas. La visión de las grandes ciudades.

## Balance del POT (2004) de Bogotá

Por *Andrés Ortiz*



*Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias*

El secretario de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Andrés Ortiz, hizo un balance del seguimiento, evaluación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la capital del país, que se rige bajo el Decreto Distrital 190 de 2004, en conjunto con los decretos que han surgido en el proceso de su reglamentación. A partir de 2015, y luego de dos proyectos de modificación que se llevaron a cabo en 2010 y 2013, inició un proceso de revisión general del plan, tras el cual surgirá el POT de segunda generación, que tiene como base las enseñanzas que dejó hasta la fecha el proceso de ordenamiento territorial en la ciudad.

Ortiz inició su explicación con el Expediente Distrital 2016, una herramienta para hacerle seguimiento a los indicadores del POT, que fue complejo de construir ya que se encontró que el POT de primera generación tiene ausencia de una línea base definida para el seguimiento de objetivos, políticas y estrategias, indicadores sin vinculación a metas específicas e información de los expedientes anteriores sin análisis de la dinámica espacial del territorio. Por esto, una de las primeras evoluciones debe ser que los POT tengan una estructura al interior de la entidad de seguimiento y que adicionalmente presenten un informe a la ciudadanía y al Concejo anualmente y no cada 12 años como se hace a la fecha, “no solo para estar informado sino también para tomar decisiones con base en la evolución del POT”, afirmó el secretario.

Respecto a la “suficiencia legal”, Andrés Ortiz señaló que los POT de segunda generación deben ser más claros en la jerarquización entre normas estructurales, generales y complementarias y más precisos en los objetivos de corto, mediano y largo plazo; además se debe avanzar en definir la relación y la coherencia entre el Plan de Ordenamiento de Bogotá y el de sus municipios vecinos, pero también en la articulación entre las decisiones y los documentos técnicos de soporte. En cuanto a los “fines y medios”, se definió que, en general, los nuevos planes de ordenamiento deberían aplicar la estructura de

los Planes de Desarrollo, para que se tenga clara la diferencia entre políticas, objetivos y estrategias, ya que muchas veces las grandes apuestas del plan no se concretan en términos de metas, programas y proyectos. Asimismo, se encontraron dificultades en el “cumplimiento de objetivos” porque las entidades distritales no articulan los instrumentos de seguimiento a la ejecución de proyectos, la falta de información registrada hace imposible analizar eficazmente las inversiones y la ejecución lograda y, además, porque el logro de los objetivos de los ejes evaluados depende de estudios y/o la adopción de instrumentos de planeación que no tienen seguimiento.

Tras el anterior análisis, el secretario de Planeación afirmó que Bogotá ha generado 1.274 actos administrativos, que crearon normas de distintas jerarquías, lo cual dificulta que haya seguridad jurídica para el cumplimiento de los objetivos del POT. Adicional a esto, la ciudad no tuvo éxito en la ejecución de las 10 operaciones estratégicas que se planteó, ya que solo se cumplió con la del Centro Histórico, la del nuevo Usme y la Centralidad Norte. Por lo anterior, el reto es que los nuevos POT recuperen la importancia de los proyectos estratégicos, generadores de cambio y transformación, y que no se limiten a las normas y regulaciones. Además, los planes de ordenamiento deben ser más ágiles en los mecanismos de instrumentación y reglamentación y prueba de ello es que en 13 años solo se reglamentaron 95 de las 112 Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) de la ciudad. En resumen, el funcionario explicó que la ejecución del POT de Bogotá es del 35%, lo que significa que se necesita, por un lado, un vínculo más estrecho con los Planes de Desarrollo y, por el otro, un presupuesto de referencia en el cual se soporte, para que los objetivos del mismo no queden en el imaginario.

Por otro lado, Andrés Ortiz profundizó en el aspecto de Bogotá como ciudad región, uno de los desafíos más importantes en la formulación e implementación del POT de segunda generación, teniendo en cuenta el crecimiento acelerado de la

región, con ausencia de planeamiento integral; el alto deterioro de fuentes hídricas por el avance de procesos de suburbanización; que los municipios de la región absorben buena parte de la demanda de vivienda de Bogotá; que las soluciones de vivienda se presentan en baja densidad y con pocos equipamientos; que no existe un esquema de transporte público masivo regional, generando alto tráfico en las vías de acceso a la ciudad, y que hay una alta desigualdad entre municipios en términos de ingresos per cápita promedio.

Entre tanto, sobre el sistema de transporte, el funcionario aseguró que hace falta conectividad entre los municipios de la región, teniendo en cuenta que 188.324 vehículos entran diariamente a la ciudad (autos, motos, buses, camiones) y que la última vía construida para acceder a Bogotá se realizó hace 60 años. Solo en relación la capital del país, el secretario de Planeación indicó que de los 15 mil millones de viajes diarios, solo el 11% es en automóvil particular: Por esto, para el diseño de los nuevos POT el concepto del derecho a la ciudad debe ser una de las prioridades por la importancia de defender el espacio público; sobre todo, si se tiene en cuenta que el 31% de los viajes se hacen a pie, el 24% en SITP, el 14% en Transmilenio, el 4,7% en moto, el 4,5% en taxi y el 4,3% en bicicleta.

En relación al espacio público, Ortiz señaló que los nuevos planes deben ser muy cuidadosos con la renovación urbana con densificación, ya que esta es importante y necesaria en la ciudad, pero si está soportada en la infraestructura de transporte y servicios públicos de la capital. Según la Alcaldía, Bogotá cuenta con 4,4 m<sup>2</sup> de espacio público efectivo por habitante (2015) y la generación de este espacio en los tratamientos urbanísticos se concentra en planes parciales de desarrollo (75%), licencias de urbanismo (21%) y renovación urbana (4%).

En el análisis del POT de Bogotá (2004) también se determinó que es necesario que se evolucione en los sistemas de equipamiento, ya que hay restricciones indirectas y no se usan instrumentos que faciliten su desarrollo. En los tratamientos urbanísticos, los POT

no han sido exitosos en la renovación urbana, ya que de las 40.919,17Ha de área total de suelo urbano y de expansión, solo al 7,11% se le aplicó este tratamiento, mientras que en el 45,92% se hizo tratamiento de consolidación y en el 19,84% tratamiento de desarrollo del suelo urbano y de expansión.

Finalmente, los instrumentos de gestión y financiación del ordenamiento territorial aplicados en Bogotá (hasta 2015) lograron un recaudo de \$2,55 billones de pesos, cifra muy por debajo de lo esperado, siendo la valorización la herramienta que mayor aporte hizo con un 81% (\$2.70 mil millones de pesos). No obstante, por múltiples razones el recaudo por participación en plusvalía no fue el esperado (7%), ya que se ha mostrado que existen alternativas más eficientes y sencillas para la captura de ese tipo de rentas; entre tanto, el recaudo por obligaciones urbanísticas fue de \$260 mil millones de pesos (10%). Lo anterior evidencia que los planes de ordenamiento de segunda generación deben ser más creativos en la financiación y tienen el reto de garantizar instrumentos reglamentados para que se puedan aplicar.

## Planeación territorial en Barranquilla

Por Ivone Arazo Silva



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

La coordinadora del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Barranquilla y secretaria de Planeación, Ivone Arazo Silva, hizo un recuento sobre la evolución del ordenamiento territorial en la ciudad, comenzando por el primer plan adoptado mediante el Decreto 0154 de 2000, cuyo análisis determinó que no hubo propuesta de reorganización espacial, ni consolidación de corredores institucionales, desarrollos residenciales y múltiples y tampoco mejoramiento de zonas subnormales. Además, este modelo desarrolló zonificación de usos del suelo según lo existente en el territorio y edificabilidad por polígonos asociados, propuso la integración regional (AMB) con servicios públicos, abastecimiento, recreación, definición de áreas de protección y de reserva ecológica y enfatizó en procesos de renovación urbana en el Distrito Central y zonas de protección y reserva natural. En el proceso de evaluación y seguimiento se encontró que de los 298 proyectos que se habían planteado, únicamente 8 habían sido ejecutados, no obstante, las administraciones del momento sí llevaron a cabo iniciativas, pero sin articulación con el POT.

Posterior a esto y a través del Acuerdo 003 de 2007, se realizó una segunda versión del plan en la cual se avanza en aspectos importantes como entender que el POT no es tendencial, sino que puede hacer una modificación del modelo de organización territorial con el mercado inmobiliario; además avanza en la conexión intraurbana e interurbana del Distrito con los corredores nacionales e internacionales, más aún con la conformación del Área Metropolitana de Barranquilla. Por otro lado, la ciudad se densificó, con algunas alturas controladas e índices de ocupación armónicos y con desarrollo de espacio público y trata de responder a las necesidades en términos de equipamientos, espacios públicos, viviendas de interés social, servicios públicos, preservación de valores patrimoniales y culturales, entre otros, bajo el criterio de ciudad equitativa e incluyente; todo esto con una norma libre sin aplicar ningún instrumento de financiación y gestión urbana. En este plan, se evidenció más coherencia en el análisis de las matrices, pero se encontró que de los 31 objetivos identificados, 21 eran repetitivos

o expresaban ideas similares a las de otras metas propuestas, con una ejecución de 3.20%.

Ya en la revisión del 2014, con el Decreto 0212, se identificó que la ciudad no contaba con un Expediente Urbano, por lo que esta fue una de las tareas priorizadas en la formulación de este POT de segunda generación. La primera diferencia entre este plan y los dos anteriores, es que para determinar la vigencia se hizo un análisis de las realidades financieras de la ciudad, del costo de los proyectos y el tiempo requerido para su ejecución y se determinó que el nuevo POT debía tener una duración de 20 años. A partir de este plan (2014- 2032), se empezaron a generar apuestas en función de los objetivos generales de la ciudad, por lo que se desarrollaron mesas de trabajo conjuntas con la ciudadanía para trazar los 8 ejes a partir de los cuales se empezó a organizar el modelo de ordenamiento, con una inversión estimada de \$15.907.760: Ciudad competitiva (\$3.313.500), Ciudad verde (\$3.930.740), Ciudad con memoria (\$268.173), Ciudad en movimiento (\$6.423.042), Ciudad equitativa e incluyente (\$1.489.590), Ciudad río (397.195) y Ciudad segura y bien administrada (\$85.520). De los proyectos propuestos, en la primera administración desde que entró en vigencia este POT (2012 – 2016), se logró una ejecución del 32% y en el segundo gobierno (2016 – 2019) se ha alcanzado el 36%.

## Aprendizaje de Cali

Por César Augusto Londoño

César Augusto Londoño, subdirector del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali basó su ponencia en los aprendizajes y retos de la ciudad tras los 20 años de la Ley 388 de 1997, para lo cual explicó que el primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la capital del Valle del Cauca se aplicó en el 2000, como una manera de asumir la obligación a cumplir derivada de una directriz nacional pero sin entender la oportunidad que esta Ley le daba a la



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

ciudad, como instancia idónea para la articulación y coordinación de los actores públicos y privados. En este plan se encontró poco desarrollo de políticas territoriales con estrategias claras y aplicables y una débil formulación de proyectos y elementos estructuradores del territorio, configurándose como un compilado normativo cuyo desarrollo en instrumentos posteriores no logró ser completamente coherente. Algunos logros que se identificaron en este plan tienen que ver con la implementación de un primer esquema de ordenamiento territorial; las políticas para el ordenamiento territorial y una agenda regional, pero sin instrumentos; la identificación de elementos estructuradores del territorio; la inclusión del componente patrimonial con una clasificación detallada y el planteamiento de estrategias de control urbano, que no contaron con herramientas precisas para que se pudieran materializar.

Este POT de primera generación tuvo dificultades generales como la propuesta de un modelo tendencial, que no reflejó sus intenciones en el municipio; la ausencia de proyectos estructurantes y articulados al modelo; la falta de claridad para plantear un escenario encaminado a la competitividad del municipio; los pocos resultados de la agenda regional; la debilidad en el desarrollo del componente rural; el poco aporte en la disminución del déficit de vivienda, dotación

de equipamientos y espacio público; la ausencia de política ambiental; los vacíos de información en materia de amenazas y riesgos, sin una ruta crítica para subsanarlos; la normativa que salió posteriormente y no fue consecuente con lo establecido en el POT en materia de políticas y objetivos; la confusión en la lectura y aplicabilidad normativa y la incertidumbre normativa: áreas de régimen diferido.

Frente a este contexto, se plantearon las siguientes directrices para el Plan de Ordenamiento Territorial de 2014: (i) Actuación estratégica, que plantee mejores elementos de coherencia entre proyectos y actuaciones estratégicas, es decir, políticas con base en las realidades del territorio; (ii) Articulación del POT con políticas públicas sectoriales y (iii) entender el sector privado como socio del sector público en el desarrollo de proyectos estratégicos. De acuerdo con lo anterior, se trazaron retos generales en los que se buscaba un plan más estratégico y con más proyectos, orientado a un modelo que incorpore una agenda regional y articule lo urbano y lo rural y capaz de potenciar un escenario (estructura urbana) adecuado para el desarrollo económico y la sostenibilidad urbana y enfrentar los problemas crónicos del municipio. En resumen, hacer del POT un instrumento útil para la construcción colectiva de la ciudad, más sencillo y más fácil de aplicar normativamente.

En consecuencia, el subdirector de Planeación reconoció que en el POT 2014 se logró un modelo de ordenamiento que reconoce la tendencia y elementos dinamizadores del cambio, identifica elementos estratégicos, orienta la inversión pública y regula actuación privada, admite la oferta ambiental como base del planeamiento y las condiciones urbanísticas y que vela por un mayor desarrollo del componente rural. Además, este es un plan de proyectos priorizados (estratégicos, dotacionales y sectoriales), articulados en sus diferentes instrumentos (PDM, PIMU, UPU), con coherencia entre modelo, políticas y desarrollo normativo. También cuenta con amplio abanico de instrumentos de planeamiento remitido para la escala zonal (UPU, UPR, POZ, Planes Parciales), local (EIR y proyecto de renovación urbana) y de financiación (aporte

urbanístico por edificabilidad, compensación estacionamientos y plusvalía).

No obstante, algunas dificultades del ordenamiento en Colombia están relacionadas con la débil cultura de planeamiento, entre otras cosas por el desconocimiento del POT como instrumento de concertación a través del Modelo de Ocupación Territorial. Para fortalecer esta cultura, el funcionario señaló que lo ideal es que los planes sean formulados directamente por los municipios y sus instituciones y que estén incluidos en los planes de gobierno; además garantizar la participación ciudadana e implementar estrategias de sensibilización y educación ciudadana, así como institucional. Igualmente, fortalecer los instrumentos de seguimiento y evaluación permanente de los POT; la visión estratégica en su concepción aterrizando las expectativas de cambio y concretarlas en los aspectos claves dinamizadores del mismo; el alcance del componente general como el estructurador del territorio en un largo plazo y el alcance del componente rural, ya que se requiere superar la tradicional dicotomía urbano – rural, introduciendo nuevas ruralidades como elementos claves para la sostenibilidad territorial.

Entre tanto, el contexto supramunicipal también encuentra sus propios problemas por las normativas que no son efectivamente aplicables a las realidades de los territorios; las imposiciones desde el orden nacional que contrarían modelos de ordenamiento propuestos; la falta de determinación desde el orden nacional que conlleve a la obligatoriedad de los Planes de Desarrollo Municipal a incorporar los proyectos del POT; la debilidad en la regulación del orden nacional y departamental aunado a la debilidad institucional de los pequeños municipios y la ausencia de directrices para la concurrencia de entes territoriales y debilidades de las Corporaciones Autónomas Regionales para afrontar paralelamente sus funciones cotidianas con procesos de revisión de POT. De ahí que los desafíos frente a esta situación sea fortalecer los instrumentos y la normativa y encontrar un equilibrio entre la regulación de las actuaciones urbanas y una posible flexibilización de la normativa urbanística.

## El POT de Cartagena

Por *Leopoldo Villadiego*



*Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias*

El secretario de Planeación de la Alcaldía de Cartagena, Leopoldo Villadiego, afirmó que uno de los objetivos principales del actual Plan de Desarrollo es implementar planes de inclusión al desarrollo económico que impulsaría el progreso social para transformar la ciudad y cerrar la brecha socioeconómica que aqueja a la capital de Bolívar. En este sentido, el funcionario señaló que la ciudad que se quiere a futuro se debe construir en el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT), aprovechando que desde el 1 de enero de 2016 se encuentran vencidos todos los componentes del plan de Cartagena de Indias, de acuerdo con lo consagrado en las Leyes 388 de 1997, 507 de 1999 y 902 de 2004, reglamentadas entre otras normas, por los Decretos 879 de 1998 y 4002 de 2004, y en el artículo 7 del mismo POT – Decreto 0977 de 2001.

En consecuencia, el Distrito estaba en la obligación de efectuar la revisión general de su plan de ordenamiento y de ahí que fuera incluido en el Programa POT Modernos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), sobre todo teniendo en cuenta que en los últimos años los territorios

se han visto sometidos a grandes transformaciones en su estructura física y ambiental, ya que el crecimiento acelerado de la población, la extensión desmedida de las manchas urbanas, la multiplicación de factores de riesgo y el impacto del efecto climático presentan un nuevo escenario territorial. Por esto, la ciudad, a través de la visión e implementación de su modelo, debe adaptarse de forma inteligente, eficiente y sostenible a esta nueva escena urbana, máxime considerando que el 27% de la población está bajo amenaza de inundación; el 86% del patrimonio histórico también ha sufrido impactos negativos por esta situación y el 100% de las playas está en riesgo por erosión costera, entre otros factores que se deben tener en cuenta para generar desarrollo en la ciudad.

Frente a esto, el POT de segunda generación de Cartagena debe apostarle a la integración de una ciudad – región con la conformación de un área metropolitana; a la interrelación con la zona insular, prestando atención a la oferta hídrica, los riesgos, la urbanización y el crecimiento; y al fenómeno del cambio climático cumpliendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es decir, se busca proyectar una Cartagena sostenible, apuntando a la construcción colectiva de ciudad, garantizando la participación de todos los actores. Para tal fin, la administración cuenta con una metodología interna que se está trabajando con la identificación de instrumentos de planeación, gestión urbana y financiación, por un lado y por el otro, los conceptos y licencias. Dentro de la revisión del plan de ordenamiento se cuenta con actores como INYPSA, que presta asistencia técnica; IDOM, que aporta los estudios de soporte; el equipo interno, que contribuye a la construcción de la visión del modelo de ciudad, y un apoyo interinstitucional.

Finalmente, el funcionario destacó los avances que se lograron entre mayo y julio de 2017 como la elaboración del documento de diagnóstico denominado (i) Reseña de contenidos para la revisión – estructura por componentes y ejes temáticos; la realización del texto de diagnóstico llamado (ii) Recomendaciones y alertas para el proceso

de revisión – relación por componentes y ejes temáticos; la definición y ajuste del proceso y su cronograma de actividades: (iii) Revisión y redefinición de los alcances del operador con INYPSA, DNP y la interventoría – ajuste de los alcances de las etapas de alistamiento, prediagnóstico y diagnóstico; la identificación y los alcances de los estudios complementarios para la gestión del riesgo: (iv) Revisión y redefinición de los alcances de los estudios detallados de riesgo, reprogramación de actividades y precisión de los productos a entregar;

la compilación del alistamiento y pre-diagnóstico: (v) Elaboración por parte del operador del documento compilatorio de las fases de alistamiento y prediagnóstico; la (vi) revisión y ajuste del componente de participación y comunicación, teniendo en cuenta los lineamientos del plan de desarrollo y de conformidad con la normatividad vigente y (vii) se definió con la corporación ambiental un cronograma de trabajo conjunto para la inserción de las determinantes ambientales y la vinculación de la CAR al proceso en todas sus etapas.

## Plenaria 5. Experiencias internacionales en ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano. Casos en América Latina

### Captura de plusvalía para financiar el desarrollo urbano

Por *Martín Smolka*



El profesor del Lincoln Institute of Land Policy, Martín Smolka, explicó en su ponencia tres argumentos esenciales para entender la importancia de la captura de valor como una herramienta basada en el suelo para financiar el desarrollo urbano. Primero, el tema de la recuperación de plusvalía es indispensable y se considera necesaria para el resto del mundo. Segundo, la mayoría de las resistencias son atribuidas a factores de estudios y, en este contexto, hay un frente de trabajo importante para aclarar esas falacias e inconsistencias; en tercer lugar, la recuperación de plusvalías va más allá del tema de generación de recursos.

En este sentido, frente a estos instrumentos de la financiación del suelo para su desarrollo urbano, en la Nueva Agenda Urbana hay un componente importante de reconocimiento de este instrumento y la relevancia de tenerlos presentes en el ordenamiento del territorio. Así mismo, el debate sobre la financiación de los sistemas de transporte que requieren elevada inversión pública, también está tomando relevancia en las agendas urbanas, dado que se ha reconocido que ya no hay cómo enfrentar la cuenta anual de las necesidades de inversión e infraestructura urbana porque el aumento en el cobro de los impuestos no son bien recibidos y a esto se suma la incapacidad de los municipios para gestionar sus recursos y en consecuencia el aumento del endeudamiento, lo cual conlleva a la pregunta ¿Cómo se va a financiar el desarrollo?

Esto implica considerar más allá de la contribución de valorización, es decir, la conversación reciente privilegia la movilización social del incremento del valor del suelo generado por actos administrativos, que tiene como base las inversiones de infraestructuras que soportan mayores densidades de usos urbanos, en otras palabras, se está hablando no solo de la convencional contribución de valorización, sino también de la movilización social de los incrementos de valores resultantes, lo cual se viene dando a partir de los años 70 con el aumento de la urbanización y principalmente con la verticalización y densidad en ciertas partes de las ciudades, no solo en América Latina sino en el mundo.

En Segundo lugar, a pesar de su mayor popularización, hay muchas resistencias a la aplicación de este instrumento, la mayoría de ellas desde el plano ideológico, por intereses y principalmente por ignorancia, en donde prima la incompetencia de lidiar con las reglas de transición de uno a otro régimen; las reacciones políticas equivocadamente se mueven entre apreciaciones de derecha o izquierda y la ignorancia frente aspectos tales como la inflación, los derechos adquiridos y la tributación, entre otros, que hacen parte del desconocimiento de los elementos fundamentales de la formación de los precios del suelo.

Finalmente, la recuperación por plusvalía está para quedarse, pero la relevancia va mucho más allá de generar recursos, obviamente esto no es poco, los cálculos que se tienen allí son importantes ya que son recursos que en general no son implementados de forma asociada a la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial.

## La plusvalía en el debate de la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (México)

Por Antonio Azuela



Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias

El profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Antonio Azuela, explicó en su ponencia las razones por las cuales el tema de la plusvalía no quedó incluido en la Constitución Política de la Ciudad de México (2017), siendo este uno de los mayores fracasos de financiación dentro del ordenamiento territorial para esta ciudad.

En primer lugar, el académico hizo un recorrido por la evolución del régimen urbanístico en México y contó que en 1976, en el marco de Hábitat I de

Vancouver, apareció una Ley de Asentamientos Humanos en la cual, se creyó, estaba la clave para llevar al trámite urbano los postulados del constitucionalismo social mexicano, sin embargo, desde 1980 las reformas estructurales se opusieron a los procesos de construcción de planeación y por esto los alcances de esta ley fueron mucho menores. Ya en el 2000, se observó que el liderazgo del ordenamiento territorial lo tenían Colombia y Brasil y el intercambio latinoamericano tenía en su base la esencia de la Ley 388 de 1997.

Posteriormente, afirmó que en los últimos años la capital mexicana ha vivido un régimen en el que las densidades van “al mejor postor”, lo que está cambiando el paisaje urbanístico de la ciudad; en consecuencia, se ha generado una movilización social en rechazo a la promoción inmobiliaria. En este contexto, surge el proyecto de una nueva Constitución para la ciudad que empieza con un escepticismo generalizado por parte de la clase política (marzo- septiembre 2016); continúa con el debate sobre la propiedad (y la plusvalía), que fue el mayor impacto social (diciembre 2016), pues la idea central es que los incrementos en el valor del suelo derivados del proceso de urbanización, se considerarán parte de la riqueza pública de la ciudad. De ahí que se genere un debate en torno a la ciudad, en el que la clase política quedó en evidencia por no estar preparada con una cultura urbanística mínima para argumentar su postura. “Por esto se da una campaña en contra de la plusvalía, en la que se divulgó que a los propietarios le iban a quitar todo incremento del valor de sus viviendas”, lo que provocó un Movimiento Social Urbano que rechazó la plusvalía y dividió al país, aseguró el profesor.

Una vez sucedido lo anterior, se consultó a la abogada colombiana, Claudia Acosta, para saber cómo aplicar la “otorga onerosa” de la legislación brasileña al caso mexicano y se improvisó un proyecto que fijaba un índice básico de aprovechamiento, al que todos los propietarios tenían derecho, y se establecía una tasa por el aprovechamiento adicional. Al final, después de varios debates, lo que quedó en la Cons-

titución fue el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano y las obligaciones de los desarrolladores urbanos para mitigar impactos urbanos y ambientales, mediante una “compensación monetaria”. Finalmente se dio un litigio constitucional, ya que varios actores políticos e institucionales promovieron acciones legales en contra de la Constitución, que fueron rechazadas por la Suprema Corte.

En consecuencia, lo que queda para la agenda del futuro es entender el contexto político en el que se dan los debates, discutir el espacio edificable y su “naturaleza jurídica”, comprender mejor las alianzas (incluyendo las “populares”) y las condiciones locales (el conflicto urbano no es universal), producir un conocimiento relevante para el debate público y documentar quién paga qué para que no haya espacio a la confusión.

## Alcances y retos de los planes de ordenamiento en Buenos Aires (Argentina)

Por *Andrés Borthagaray*



*Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias*

El arquitecto Andrés Borthagaray, director para América Latina del Instituto para la Ciudad en Movimiento, basó su presentación en el derecho a la movilidad dentro del ordenamiento territorial y planteó, en primera instancia, que una visión común tiende a afirmar que Buenos Aires (con sus especificidades, pero como otras ciudades latinoamericanas) es producto de un crecimiento caótico sin planes, por lo menos en las últimas décadas. Sin embargo, señaló que esta visión le quita responsabilidad a las decisiones que se tomaron e impide hacer un balance real de las consecuencias de los planes que se propusieron. Por esto, una hipótesis que manejó es que sí hubo planes, pero con una relación particular, tensa a veces, con los profesionales del urbanismo.

En este sentido, el arquitecto profundizó en su planteamiento e hizo un recorrido por la relación entre los planes y la movilidad que tiene grandes hitos, tales como la Revolución de infraestructuras, producto de un crecimiento explosivo tanto en lo económico como en lo demográfico entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Esto muestra que la tecnología del transporte fue acompañando el crecimiento urbano y estableció el valor de la tierra que le daba mayor accesibilidad.

Precisamente, en el siglo XX se pueden encontrar importantes antecedentes para ordenar el crecimiento de Buenos Aires y establecer límites a lo que se podía construir, inclusive con consideraciones sociales importantes. En ese marco, se propuso un Plan Director, que planteó medidas drásticas que no se llegaron a implementar, pero quedaron en el imaginario de una idea de cómo fusionar vías más rápidas y una mayor densidad para un sistema de “súper manzanas”.

El director para América Latina del Instituto para la Ciudad en Movimiento contó que en 1958 había un contraste en la ciudad, entre zonas muy desarrolladas y otras en extrema pobreza, lo que llevó a que se implementara un Plan Regulador entre 1958 y 1962, que intentaba ponerle orden al crecimiento y límites a lo que se podía construir con una visión funcionalista que también tuvo una

instancia regional. En 1960 se contó con un Esquema Director para Buenos Aires, que se basaba en un plan nacional de ordenamiento del territorio, y que trataba de estructurar el crecimiento con ejes de infraestructura y generaba condiciones para que el hábitat fuera menos precario. Esta fue una propuesta dentro de un gobierno autoritario, criticada, pero con métodos nuevos, que sirvieron como antecedente importante.

Hasta 1977, cuando llegó una dictadura, hubo una cierta continuidad en lo que se venía proponiendo en los planes para el área metropolitana; este año y a pesar de que todos los planes anteriores decían que Buenos Aires tenía 800 kilómetros de red ferroviaria suburbana, se construyeron autopistas de penetración con instrumentos jurídicos como la concesión de obra pública, que incluyeron expropiaciones. Otras normas clave de la época son el Decreto Ley 8912, muy criticado pero vigente en la actualidad, ya que ponía límites a la especulación del suelo, pero no distinguía entre el interior rural y el conurbano; también se contó con una reforma al Fondo Nacional de la Vivienda que tendía a una mayor concentración económica y que iba acompañada de expulsión forzada de asentamientos en la ciudad; por último, un código de planeamiento urbano, cuyo título VI estaba dedicado a las autopistas. No obstante, con la democracia se recuperó el espacio público, se estableció otro tipo de tratamiento a los asentamientos informales, se dio apertura en soluciones espontáneas de vivienda, se percibió un lento retorno de la expansión de la red de Subte, se plantearon nuevos proyectos urbanos, entre otros.

En el 1994, luego de una crisis de hiperinflación, hubo una reforma del Estado con una privatización de servicios y empresas públicas, una de ellas la del ferrocarril, que fue paralela con la concesión de accesos viales a Buenos Aires que seguía la lógica del plan de 1977; esto tuvo un fuerte impacto en la ocupación del territorio metropolitano, en una ciudad básicamente compacta con una polarización social muy grande. Lo anterior provocó una nueva generación de cambios institucionales:

se reformó la Constitución Nacional que, entre otras cosas, consentía la constitución de regiones entre provincias, le daba autonomía a la ciudad de Buenos Aires y permitía la jerarquización de la cuestión ambiental. Producto de esto, en 1996 se eligió por primera vez al jefe de Gobierno de Buenos Aires y se sancionó una Constitución con la cual se establece la democracia participativa, las comunas, leyes básicas de salud y educación, el Plan Estratégico, el Plan Urbano Ambiental y un Código urbanístico.

Ya en 2015 se presentó un plan estratégico y técnico para la expansión de las redes de subtes, pero que no se llevó a la práctica. Actualmente, existe un nuevo proyecto de autopista a lo largo de una avenida paralela a Puerto Madero, cuyo costo oficial es de 700 millones de dólares. No obstante, vale la pena aclarar que el debate entre tener una autopista más, con los problemas ambientales que genera, o tener una nueva línea de subterráneos, no se pudo dar públicamente porque se fueron planteando por vías paralelas con el mecanismo de concesiones. En conclusión, el arquitecto afirmó que Buenos Aires está en una situación similar a la de los años 60, pues, por un lado, hay una serie de estudios profundos y, por otro, un conjunto de decisiones drásticas tomadas por las autoridades que no tienen en cuenta las investigaciones.

## Instrumentos financieros

Por *Óscar Borrero*

El consultor independiente, Óscar Borrero, analizó los instrumentos financieros de la Ley 388 de 1993 y los comparó con la experiencia que se tiene en otros países de América Latina. Entre estos modelos, la contribución de mejoras, la plusvalía de normas y venta de edificabilidad, las cesiones y obligaciones, los reajustes del suelo (planes parciales), la transferencia de derechos de edificabilidad, la expropiación de terrenos y el pago por derechos de construcción.



*Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias*

Sobre la contribución de mejoras, Borrero señaló que casi todos los países de América Latina utilizan este instrumento, generalmente para obras locales o pequeñas y sobre todo en ciudades menores. Solamente Colombia lo aplica para grandes obras y sus montos son significativos, principalmente por Beneficio General y Local, mientras que en todos los demás países solamente por Beneficio Local. También el país es el único en el que la ley exige medir el efecto valorización y la capacidad de pago. En Bolivia, Venezuela, República Dominicana, Costa Rica y Paraguay se cuenta con el soporte legal pero no tiene aplicación; en Chile se usa un instrumento equivalente y en Cuba y Puerto Rico la herramienta es inexistente.

Aunque el consultor aclaró que establecer cifras exactas sobre la cantidad de recursos que se han capturado mediante la contribución de mejoras es complejo, presentó algunos datos que dan cuenta que entre 2007 y 2011 se logró recaudar 1.700 millones de dólares en 8 ciudades principales de Colombia; en México, entre 2006 y 2009 se lograron 937 millones de dólares; en Brasil 622.7 millones de dólares en 2000 y 2012; en 42 municipios de Ecuador, se consiguió la suma de 140 millones de dólares entre 2004 y 2012; en Panamá la cifra fue de 8.893.789 dólares en el periodo 2012-2013;

durante 2012 en Guatemala se logró una suma de 1.801.425 dólares; mientras que en Rafaela, Argentina, se recaudó 2.427.805 dólares de 2002 a 2012 y en Montevideo, Uruguay, se recogieron 256.904 dólares de 2005 a 2012.

Respecto a la plusvalía por normas, explicó que en Colombia se cobra por incorporación al perímetro y mayor edificabilidad, pero señaló que este instrumento no ha servido para la captura de recursos: en el caso de Bogotá (2004-2017) se han recaudado solo 180.000 millones de pesos, mientras que con la herramienta de cesiones y obligaciones se han logrado 260 mil millones en menos de tres años. En Brasil se creó un modelo llamado Otorga Onerosa, que establece un índice básico para comprar y vender una edificabilidad y en otros países no lo cobran. “El modelo colombiano es complicado de calcular, no es transparente y se presta para muchos pleitos judiciales. La captura de plusvalía es poco significativa”, dijo el consultor.

En el instrumento de cesiones y obligaciones, Medellín fue la primera ciudad que empezó a capturar (2006) con un índice básico de cero (0); actualmente 13 ciudades aplican este modelo, un buen sustituto a la plusvalía por mayor edificabilidad. Casi todos los países de América Latina usan este mecanismo como aportes obligatorios y cesiones gratuitas en las normas urbanísticas, pero lo aplican en suelo bruto para desarrollar, pocos lo usan en suelo consolidado o lotes urbanizados.

El reajuste del suelo, que se conoce como planes parciales, es más utilizado en Norteamérica, Europa, Corea y Japón, que en América Latina. En Colombia, por ejemplo, se cuenta con una mala aplicación del modelo español porque no hay un verdadero reajuste del suelo y, en cambio, se siguen aplicando planes parciales para cada lote. Además, es deficiente el reparto equitativo de cargas y beneficios y muchas ciudades no saben definir las cargas generales.

---

## Los POT modernos deben tener en cuenta la experiencia que se ha tenido en Colombia y en otros países de América Latina sobre la gestión del suelo para recaudar recursos

---

Otro de los instrumentos de financiación es el de transferencia de derechos que, a pesar de estar en la legislación colombiana, no se aplica porque compite con otros instrumentos; no obstante, Manizales aprobó esta herramienta en su Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y se convertirá en la primera ciudad del país en aplicarla. En Ciudad de México se usa para proteger el Centro Histórico y en Brasil (Porto Alegre, Curitiba) para adquirir predios a cambio de derechos de edificabilidad.

Por lo anterior, Óscar Borrero concluyó que los Planes de Ordenamiento Territorial que hacen parte del programa POT Modernos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) deben tener en cuenta la experiencia que se ha tenido en Colombia y en otros países de América Latina sobre la gestión del suelo para recaudar recursos, en la medida en que realmente quieran incluir un aspecto innovador en la planificación del territorio.

# Plenaria 6: Experiencias internacionales en ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano. El caso brasileño y sus aportes al país

## Estatuto de la Ciudad (Brasil)

Por Daniela Campos



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

La profesora de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), Daniela Campos, explicó en su ponencia la estructura normativa del sistema de ordenamiento territorial en Brasil, para poder analizar y comparar la experiencia de este país con la de Colombia. En primera instancia, recordó que la Constitución Política de Brasil (1988) incluyó un capítulo de Política Urbana y en este el artículo 182, que se ha convertido en una “carta de derecho a la ciudad”, con directrices, competencias y objetivos del mismo.

En este sentido, la profesora Campos afirmó que la política de desarrollo urbano se endiente en

Brasil como aquel que no es solo cuantitativo, sino que significa un desarrollo cualitativo, es decir, un municipio puede escoger no crecer, en razón al diagnóstico de los estudios y de los procedimientos de organización de su Plan de Ordenamiento Territorial (POT), ya que en este país los planes de ordenamiento son locales y la autonomía es integral, según la Constitución Política.

Además, resaltó que los planes de ordenamiento territorial tienen por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes en su colectividad, lo que significa que si un plan agrava la condición socioeconómica de una población es declarado inconstitucional. En cuanto a competencias, la profesora de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo explicó que el país cuenta con el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257), que es la ley de directrices generales; los Estados, por su parte, tienen pocas competencias, aunque cuentan con el Estatuto de la Metrópolis (Ley Federal 13.089); mientras que el municipio tiene competencia para la política de desarrollo y dispone del Plan Director, que funciona como guía para el desarrollo de la ciudad.

En segunda instancia, la académica se centró en el Estatuto de la Ciudad, del cual dijo, ha tenido un gran avance en el país, teniendo como principios la función social de la ciudad: ciudad sostenible y consumo sostenible; la gestión democrática:

formulación, ejecución e inspección; distribución de las actividades económicas y sociales; adecuación de los equipos públicos y comunitarios; justa distribución de beneficios y cargas; simplificación de la comparación con reducción de los costos y regularización de la tierra y urbanización especial.

Para los efectos de esta ley, se utilizarán entre otros instrumentos el Plan Director, la zonificación ambiental, expropiación, zonas especiales de interés social (ZEIS), concesión de derecho real de uso, concesión de uso especial para fines de vivienda, derecho de superficie, transferencia del derecho de construir y operación urbana consorciada. Antes de la Constitución Política se contaba con 12 herramientas de implementación y tras el Estatuto de la Ciudad, Brasil cuenta con más de 30, lo que significa que el Estado pasa a ser gestor del territorio y no solamente impositor de voluntades, con instrumentos que en su mayoría son de consenso.

Finalmente, la profesora Campo resaltó que tras el “Estatuto de la Ciudad” se implementó una cultura de planeación por parte del Estado, a través del Plan Director; se fortaleció la participación popular y la gestión democrática de la ciudad y se percibió un cambio del Estado administrador. No obstante, también se han presentado dificultades, principalmente en el mantenimiento de: las políticas sociales porque el planeamiento territorial es económico, público y social; del interés popular a la participación y de la comprensión de los valores del derecho a la ciudad por las autoridades públicas.

## Etapas del ordenamiento territorial (Brasil)

Por *Tomás Moreira*

El profesor del Instituto de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo, Tomás Moreira, manifestó en su ponencia sobre la experiencia de Brasil en el ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano y explicó el paso a paso



*Nelson Hernández Che. - Fotógrafo ESAP Noticias*

de este proceso en las ciudades de su país, que se dividió en 5 etapas:

La primera de ellas, la aprobación del Estatuto de la Ciudad (2001) y con este la formulación de los Planes Directores, que generó esperanza en la Reforma Urbana; espacio de construcción de políticas sociales fundamentales; control e inducción del mercado de tierras y la oportunidad de revisar las desigualdades sociales y territoriales. En una segunda instancia (2001 – 2010), la implementación de los Planes Directores en los municipios con más de 20 mil habitantes, que para el 2009 eran 1644, de los cuales a 1433 le fueron aprobado su plan.

En la tercera fase (2011) se hizo la evaluación de los Planes Directores; la diseminación del ordenamiento territorial por el territorio nacional; la ampliación de la base de información sobre la situación de las ciudades brasileñas respecto a la población y la creación de foros locales de debates sobre los destinos de la ciudad. En este proceso se encontraron dificultades como la falta de aprovechamiento del potencial de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad y el bajo grado de utilización de los instrumentos de desmercantilización de la producción de la ciudad, principalmente por la disputa concreta por el acceso a la tierra.

En la cuarta etapa (2016), se realizó la evaluación de los Planes Directores pasados 15 años y se encontró que poco avanzaron en la promoción del acceso a la tierra urbanizada y bien ubicada; se presentó resistencia de los gobiernos para la aplicación de los instrumentos en el control del mercado de tierras; la reglamentación de los principales instrumentos del Estatuto se mostró tímida y, en algunos casos, contraria al Estatuto de la Ciudad; los macro proyectos urbanos desvirtuaron el ordenamiento territorial; hubo dificultad en la promoción del acceso a la vivienda y la lucha contra la exclusión y se registró control del gobierno sobre participación social en el proceso de elaboración de los Planes Directores, pero con resistencia de la población.

Actualmente, Brasil vive en la quinta fase (2017), en la cual se están revisando los Planes Directores que generan la segunda generación de los mismo, en los que tendrán que superarse problemas encontrados como la falta de adecuación de la Función Social de la Propiedad y de la Ciudad, ya que la mayoría de los Planes Directores reafirman la dinámica de expropiación urbana, no controlan el mercado de tierras y no revierten esta lógica y por tanto, legalizan la función especulativa y excluyente de la ciudad. En consecuencia, el profesor Moreira, señaló que hay persistencia de retórica en los Planos Directores, con baja aplicabilidad, desvirtuación y flexibilización de los instrumentos urbanísticos y los intereses del mercado corren por fuera de los Planes Directores.

No obstante, recordó que el pasado 11 de julio Brasil vivió una “grave ruptura” con la aprobación de la nueva Ley de la Regulación de la Tierra, tanto en las áreas urbanas como las rurales (Ley 13.465). Para el académico, esta ley viene a destruir grandes aportes construidos durante los últimos 20 años, tanto del Estatuto de la Ciudad como el de sus instrumentos de desarrollo, por los cambios fundamentales en los planes de ordenamiento territorial, tras la modificación de artículos en el propio Estatuto, en el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, en el programa Mi casa, Mi vida,

en el instrumento de parcelamiento del suelo urbano y en otras leyes fundamentales que trataban de los procesos de regularización agraria.

## Función social de la propiedad urbana (Brasil)

Por Henrique B. Frota



Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias

El abogado del Instituto Polis y Secretario Ejecutivo del Instituto Brasileño de Derecho Urbanístico, Henrique B. Frota, analizó en su ponencia “Función social de la propiedad urbana en Brasil y la obligación de parcelar, edificar y utilizar: el caso de São Paulo” las experiencias de este país en la aplicación de este instrumento urbanístico, que a pesar de estar contemplado en la Constitución Política (1988) y en el Estatuto de la Ciudad, ha tenido dificultades para incorporarse en las políticas urbanas, no solamente en Brasil sino en América Latina.

Para el abogado Frota, esto se debe a 5 razones que comparten los diferentes países de la región:

(1) Prevalencia de una lógica privatista que resiste a una concepción de propiedad con limitaciones negativas y positivas; (2) Poco interés de la clase política que, en su mayoría, está formada por propietarios de tierras y/o tiene sus campañas electorales financiadas por el mercado inmobiliario; (3) Leyes urbanísticas dedicadas mayoritariamente a regular el derecho de construir, pero no a combatir la especulación inmobiliaria; (4) Planificación urbana tecnocrática (y no democrática) poco sensible a las cuestiones sociales (5) Inexistencia o inaplicación de instrumentos jurídicos capaces de obligar a los propietarios a dar usos adecuados a sus inmuebles.

En consecuencia, señaló que las dificultades para incorporar la función social de la propiedad privada generan, en el caso de Brasil, ciudades dispersas que crecen horizontalmente, por lo que los centros urbanos se degradan y quedan poco habitados, dejando gran número de inmuebles vacíos y sin uso en áreas valoradas de las ciudades. Además, promueve “viviendas sin ciudad”, es decir, viviendas cada vez más distantes de las áreas con empleos, servicios, infraestructura, equipamientos culturales, etc.

De ahí que desde el Proyecto de Ley 775 de 1983, se haya propuesto como directriz del desarrollo urbano el “control del uso del suelo para evitar la ociosidad del suelo urbano edificable”, lo que traía consigo el instrumento del parcelamiento, edificación o uso compulsorio (PEUC). A pesar de que el proyecto de ley no fue aprobado, se logró que en 1988 la función social de la propiedad fuera reafirmada en la Constitución como derecho fundamental y como principio del orden económico, la política urbana y la política agraria.

En este contexto, Frota explicó que en materia urbanística, todos los entes en Brasil tienen competencia concurrente para legislar, pero son los municipios los protagonistas del ordenamiento de su territorio y para esto tienen como principal ley de política urbana el Plan Director, que es el que establece las bases de lo que se considera función social de la propiedad urbana. Esta norma está en

proceso de madurez para entender cómo incluir los principios mencionados y los instrumentos de implementación. Uno de ellos el de parcelamiento, edificación o uso compulsorio (PEUC), que fue uno de los pocos que tuvieron previsión constitucional pero que ha tenido que pasar por un “viacrucis legislativo” para su aplicación, razón por la cual, Brasil tiene pocas experiencias en la implementación.

De esta manera, es claro afirmar que la aprobación del Estatuto de la Ciudad (2001) y la creación del Ministerio de las Ciudades (2003) fueron marcos muy importantes para la planificación urbana, habiendo impulsado la elaboración de Planes Directores en todo el país: en 2004 Brasil tenía solamente 984 municipios con estos planes, mientras que en 2015 esta cifra avanzó a 2786. Es decir, cuanto más grande es la ciudad, se hace más necesario tener planes directores, por lo que se llegó a las 41 ciudades con más de 500 mil habitantes con esta ley de política urbana. De acuerdo con el abogado, Brasil está en proceso de construcción de una cultura de planeación en la que se necesitan menos leyes y más aplicación de la misma, teniendo en cuenta que cumplidos 16 años del Estatuto de la Ciudad, solo en 7 ciudades se detectó la aplicación del PEUC.

Concluida la exposición de los antecedentes de los instrumentos de planificación territorial, el Secretario Ejecutivo del Instituto Brasileño de Derecho Urbanístico explicó que el instrumento de parcelamiento, edificación o uso compulsorio (PEUC) tiene incidencia en tres tipos de inmuebles: (i) los no parcelados o no edificados- son los vacíos, sin ninguna construcción; (ii) los subutilizados, que son los que poseen una edificación inferior al índice de aprovechamiento mínimo y (iii) los no utilizados, que hace referencia a los que están edificados, pero sin uso (total o parcialmente). Adicionalmente, señaló que para su funcionamiento, este instrumento tiene los siguientes pasos: (1) Aprobación de la legislación municipal específica del PEUC; (2) Identificación de los inmuebles que no cumplen la función social dentro del área de incidencia (y de sus propietarios); (3) Notificación

de los propietarios y supervisión de los plazos; (4) Si el propietario no cumple la obligación, la alícuota del impuesto territorial urbano aumenta por 5 años hasta el límite del 15% y (5) Si el propietario no cumple la obligación después de 5 años del aumento del impuesto, el Ayuntamiento podrá desapropiar por incumplimiento de la función social.

En el caso de São Paulo, en 2002 fue aprobado el Plan Director con previsión del PEUC pero no fue utilizado; en 2011 la Alcaldía realizó el primer levantamiento de inmuebles con potencial para aplicación del PEUC, pero no efectuó ninguna notificación y solo hasta 2013 este instrumento tuvo éxito con la creación del Departamento de Control de la Función Social de la Propiedad en la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano. En 2014 se revisó el Plan Director y la ley específica del PEUC y en octubre de ese mismo año, iniciaron las notificaciones: a partir de esta fecha y hasta abril de 2017, se notificaron 1.384 inmuebles, de los cuales 718 eran no utilizados, 446 no edificados y 220 subutilizados. En solo 54 casos la obligación fue atendida (3,9%), por parte de todos los inmuebles no utilizados; en 615 casos se presentó impugnación administrativa después de la notificación (44,5%) y hay 584 inmuebles pagando impuesto territorial urbano con alícuota progresiva (42,2%).

Para finalizar, el abogado Frota manifestó que de esta experiencia Brasil pudo aprender, entre otras cosas, que la aplicación del PEUC implica más complejidades de lo esperado, pero es plenamente viable desde el punto de vista jurídico hasta los procedimientos administrativos; que el éxito de la aplicación del PEUC depende de la capacidad de gestión, con la definición de competencias y procedimientos claros; también que la definición del área de incidencia debe seguir una lógica de desarrollo urbano y no de recaudación tributaria; que la notificación no garantiza que los propietarios cumplan la función social de sus inmuebles, porque hay otros factores (políticos y económicos) que influyen en esa decisión; que es necesario articular la aplicación del PEUC con otros instrumentos ur-

banísticos (Zonas Especiales de Interés Social- ZEIS, operaciones urbanas consorciadas, consorcios inmobiliarios, etc.) y que el acompañamiento de la sociedad civil es muy importante.

## Captura de plusvalías (Brasil)

Por *Paulo Sandroni*



*Nelson Hernández Che. - Fotografía ESAP Noticias*

En primer lugar, el profesor de la Fundação Getúlio Vargas – SP y de Lincoln Land of Policy, Paulo Sandroni, expuso las tres condiciones especiales que permitieron que los instrumentos del Estatuto de la Ciudad fueran aplicados en São Paulo (Brasil) con relativo éxito: Por un lado, en esta ciudad no se esperaron 13 años (después de la Constitución Política de 1998) para aplicar las herramientas de ordenamiento territorial del Estatuto de la Ciudad, en cambio, en 1990 incorporaron la Ley Orgánica a la constitución municipal, mediante la cual se aplicaron los instrumentos.

Por el otro, se encontró que falta en Brasil un vínculo entre el nivel Nacional, estadual y municipal que es la reglamentación del artículo 21, que permitiría directrices del desarrollo urbano en todo el país. Esto significaría una función más directa y articulada entre nivel estadual, nacional y municipal. Además, el tiempo de la edificación compulsaría en este país es de cinco años, lo que es considerado como “mucho tiempo”, teniendo en cuenta que en la ley ecuatoriana, que es tal vez una de las más avanzadas, solo son 3 años.

Bajo este análisis, el profesor Sandroni recordó que uno de los objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil tiene que ver con erradicar la pobreza y la marginalización reduciendo las desigualdades sociales y regionales, que está establecido en su artículo 3. De ahí que el desarrollo urbano sostenible dependa de varias condiciones entre las cuales se destacan la voluntad política de gobiernos y movimientos sociales; los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que tienen que permitir usar instrumentos urbanísticos, leyes e instituciones y las fuentes de financiación.

---

## Los POT son un instrumento para erradicar la pobreza, la marginalización y reducir las desigualdades sociales

---

Sobre este último aspecto, el académico explicó que en el contexto de un intenso crecimiento espacial de las ciudades, que ha provocado una expansión más que proporcional de los costos unitarios de los servicios públicos (transportes, agua, residuos sólidos) y un aumento de los precios de los terrenos mejor ubicados en la ciudad, es necesario encontrar una manera de financiar estos incrementos porque de lo contrario se genera una ciudad excluyente.

Por esta razón, es importante el uso de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACS), como Instrumento de la otorga onerosa del derecho de construir. Este es el medio más eficaz de captura de plusvalía en Brasil porque de una parte hay una alta intervención estatal en las operaciones urbanas y, de otra, contiene reglas 100% de mercado para la fijación de los precios. Dos de las operaciones urbanas donde fueron implementados los CEPACS en São Paulo fueron Operaciones Urbanas Faria Lima y Agua Espriada. Además, las primeras subastas de este instrumento fueron para construir el puente sobre el Río Pinheiros y la Urbanización del Tugurio Jardim Edith.

## A manera de conclusión



- Aunque la Ley 388 de 1997 propuso un nuevo enfoque de planeación con la creación de la función pública del urbanismo, la cual hace obligatoria la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), e introdujo un conjunto de principios informantes que posibilitan la regulación económica, basándose en los principios de la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y la ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano, sigue siendo una ley operativa y poco sustantiva, que no es vista como un instrumento al servicio de los procesos de planificación y ordenamiento territorial.
- Los Planes de Ordenamiento Territorial son importantes, pero tienen una limitada contribución a la solución de los principales problemas del desarrollo territorial. No basta con disponer de planes sin una política general de ordenamiento territorial y sin un plan estratégico nacional de ordenamiento territorial, construido con todos los actores del territorio, dado que los POT son solo una pieza de un sistema que todavía no existe.

- El país cuenta con planes de todo tipo, que se superponen unos a otros sin ninguna articulación, entre ellos están los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes de Desarrollo Municipal (PDM), Planes de Manejo Ambiental (PMA), Planes de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca (POMCA), Planes de Ordenamiento (POD), Planes de Ordenamiento Productivo (POP) y Planes de Ordenamiento Forestal (POF); a esto se suman los planes que quedaron establecidos en el Acuerdo de Paz con las Farc, tales como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural. El reto del ordenamiento territorial son lograr una interrelación entre estos planes, por un lado, y entre las instituciones del Estado, por el otro, teniendo en cuenta las realidades y necesidades de los territorios.
- Los POT tienen un tinte demasiado urbano, que lo divide de lo rural; ignoran las funciones sociales y ecológicas de la propiedad y desconocen los determinantes ambientales; carecen de instrumentos adecuados de seguimiento y evaluación por lo cual sus resultados no son medibles ni verificables y tampoco incorporan los riesgos ambientales.
- Hay una crisis en la planeación territorial que desconoce la realidad social y ambiental del país, que exige la planeación del territorio de una forma distinta en donde se aproveche el territorio viviendo sosteniblemente, dejando atrás las visiones de corto plazo y los enfoques restringidos que ignoran el bien común y no consideran la sostenibilidad territorial para dar paso a un enfoque regional, participativo, solidario y cooperativo, y eso se logra con los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Integrar la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial permite el desarrollo, ocupación y construcción segura en el territorio, controlar o mitigar el riesgo presente y un mayor acierto en toma de decisiones frente al desarrollo territorial. Además, salvaguarda la vida de las comunidades en riesgo, optimiza los recursos, al actuar desde la prevención y reducción del riesgo y no desde el manejo de desastres, evitando pérdidas económicas y desviación de recursos dirigidos a inversión social.
- Hay vacíos en el conocimiento de amenazas, vulnerabilidades y riesgos; dificultad para interpretar los análisis que se hacen por parte de quienes toman las decisiones sobre el territorio y falta de definir los roles y responsabilidades para la toma de decisión, ya que los sectores productivos, la población, organizaciones comunitarias y otros actores hacen parte de este debate.
- El crecimiento no ordenado ni planificado, la ausencia de control y la falta de conocimiento sobre amenazas y vulnerabilidades producen las condiciones de riesgo de desastres. Aunque los POT están obligados a incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo, específicamente para los fenómenos de movimientos en masa, inundación y avenida torrencial, solo están incluyendo proyectos de intervención correctiva – mitigación que incluyen programas de reasentamiento. En consecuencia, falta control urbanístico que impida el desarrollo de asentamientos en áreas definidas como de protección por riesgo y se evidencia la ausencia de implementación de instrumentos de gestión de suelo que permitan tomar medidas en esta dirección.
- Es importante incluir la gestión del riesgo en la competitividad del territorio y del sector empresarial, ya que se requiere la articulación intrainstitucional, interinstitucional e intersectorial y territorial (a través de los POT, PDM, PDD y POMCA) para enfrentar los riesgos asociados al cambio ambiental y reducir así la vulnerabilidad

social y sectorial asociada al deterioro de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.

- Los esquemas asociativos territoriales como instrumentos de la articulación e integración para el desarrollo territorial supramunicipal son fundamentales para el desarrollo del territorio. A pesar del avance de la Ley 1625 de 2013, por medio de la cual se expidió el régimen para las áreas metropolitanas, este esquema de asociatividad está presentando problemas en su gestión por limitaciones de recursos y autonomía frente a los municipios, que impide avanzar en desafíos como el suministro de agua potable, la gestión de aguas residuales, la provisión de vías de comunicación, el desarrollo urbano y recreativo, la realización de actividades económicas e industriales, la provisión de servicios de seguridad y sanidad, entre otros.
- El programa POT Modernos busca lograr una segunda generación de POT con altos estándares de calidad que incorporen de forma efectiva temas clave como la visión regional; vínculos urbano – rurales con relaciones de interdependencia; zonas metropolitanas para fortalecer la relación entre los centros urbanos y los municipios aledaños; ambiente y riesgo para consolidar la Estructura Ecológica Principal, con enfoque multiescalar de servicios ecosistémicos y de gestión del riesgo y cambio climático; revisar, renovar y reciclar la ciudad para aplicar los tratamientos urbanísticos requeridos para su adecuado aprovechamiento; movilidad y transporte; expansión urbana ordenada; procesos de gobernanza colaborativa y de fortalecimiento institucional y el ordenamiento social de la propiedad rural.
- En el proceso de revisión y formulación de los nuevos POT se encontraron dificultades y desafíos en relación a la disponibilidad de información relevante para la modelación y evaluación; la accesibilidad y coordinación con otras instituciones; la depuración de la legislación para hacer factible el propósito de la norma; la evaluación del riesgo con pertinencia para la toma de decisiones; la consideración de las implicaciones socio-económicas, culturales y de tenencia de la tierra y la necesidad de una política nacional de asesoría técnica, instrumentos y de intervención.
- En la revisión de los POT de segunda generación se debe tener en cuenta: primero, hacerle frente a la dispersión de instrumentos de captura de valor; segundo, mejorar la calidad de los sistemas de información; tercero, fortalecer la capacidad administrativa de los entes territoriales para ejecutar los POT; cuarto, apuntarle a un enfoque diferencial sobre la visión de los instrumentos que deben utilizar los municipios para desarrollar sus planes; quinto, cambiar la lógica de los POT, en el sentido de que están contruidos con un idea confinada al ejercicio de la formulación de un código de urbanismo, lo que no garantiza la ocupación ordenada del territorio; sexto, incorporar la visión rural de los planes, un tema ausente en la primera generación; y séptimo, promover la participación ciudadana en el control y evaluación de la ejecución adecuada de los instrumentos.
- Hay una débil cultura de planeamiento en Colombia, entre otras cosas por el desconocimiento del POT como instrumento de concertación a través del Modelo de Ocupación Territorial. Para fortalecer esto, lo ideal es que los planes sean formulados directamente por los municipios y sus instituciones y que estén incluidos en los planes de gobierno; además garantizar la participación ciudadana e implementar estrategias de sensibilización y educación ciudadana y fortalecer los instrumentos de seguimiento y evaluación permanente de los POT.
- Algunos de los instrumentos de financiación y gestión de la Ley 388 de 1997 son la contribución de mejoras, la plusvalía de normas y venta de edificabilidad, las cesiones y obligaciones, los reajustes del suelo (planes parciales), la

transferencia de derechos de edificabilidad, la expropiación de terrenos y el pago por derechos de construcción. Los POT de segunda generación deben tener en cuenta la experiencia que se ha tenido en Colombia y en otros países de América Latina sobre la gestión del suelo para recaudar recursos, en la medida en que realmente quieran incluir un aspecto innovador en la planificación del territorio.

- La función social de la propiedad privada ha tenido dificultades para incorporarse en las políticas urbanas en América Latina por la prevalencia de una lógica privatista que resiste a

una concepción de propiedad con limitaciones negativas y positivas; poco interés de la clase política que, en su mayoría, está formada por propietarios de tierras y/o tiene sus campañas electorales financiadas por el mercado inmobiliario; leyes urbanísticas dedicadas mayoritariamente a regular el derecho de construir, pero no a combatir la especulación inmobiliaria; planificación urbana tecnocrática (y no democrática) poco sensible a las cuestiones sociales y inexistencia o inaplicación de instrumentos jurídicos capaces de obligar a los propietarios a dar usos adecuados a sus inmuebles.



Adriana Parias\_Nelson Hernandez Che. Fotógrafo ESAP Noticias



Edna Bonilla\_Nelson Hernandez Che. - Fotógrafo ESAP Noticias



Fabio Zambrano\_Nelson Hernandez Che. - Fotógrafo ESAP Noticias



Fernando Viviescas\_Nelson Hernandez Che. - Fotógrafo ESAP Noticias



Mesa. Instrumentos de integración regional y metropolitana\_Nelson Hernandez Che. - Fotógrafo ESAP Noticias



Nelson Hernandez Che. - Fotógrafo ESAP Noticias



Plenaria 6\_Nelson Hernandez Che. - Fotógrafo ESAP Noticias



Profesores IEU\_Nelson Hernandez Che. - Fotógrafo ESAP Noticias



Yency Contreras

# Instituto de Estudios Urbanos - IEU



 [ieu\\_bog@unal.edu.co](mailto:ieu_bog@unal.edu.co)

 [www.institutodeestudiosurbanos.com](http://www.institutodeestudiosurbanos.com)

 [@IEU\\_UN](https://twitter.com/IEU_UN)  
[@ObservatorioGU](https://twitter.com/ObservatorioGU)

  Instituto de Estudios Urbanos

**Ciudad Universitaria**  
**Calle 44 No. 45 - 67, Unidad Camilo Torres,**  
**bloque C, módulo 6, oficina 901**  
**Bogotá D.C. - Colombia**  
**Tel: (571) 316 5000**  
**Ext.: 10855 - 10849 - 10854 - 10858**



Universidad Nacional de Colombia  
Instituto de Estudios Urbanos  
Calle 44 # 55-67, Unidad Camilo Torres, Bloque C,  
Módulo 6, oficina 801  
(+57) 3165000 exts 10849, 10855, 10854, 10858  
ieu\_bog@unal.edu.co  
www.ieu.unal.edu.co  
@IEU\_UN



#### Licencia de publicación

En los casos que sea usada la presente obra se deben respetar los términos señalados en la siguiente licencia.

Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0  
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Texto legal de la licencia completa en:

[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_ES)