



**CONTRATO INTER ADMINISTRATIVO 458 DE 2008
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**

**PRODUCTO 4
IDENTIFICACIÓN DE ASPECTOS DE ENCUENTRO Y DIVERGENCIA
ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN**

**CENTRO DE EXTENSIÓN ACADÉMICA
FACULTAD DE ARTES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Junio 23 de 2009**

**Convenio Interadministrativo de Cooperación Universidad Nacional de Colombia
Secretaría Distrital de Planeación 458 de 2008**

EQUIPO DE TRABAJO

Directora **Arq. Mg. Urb. Patricia Rincón Avellaneda**

Economista	Mario García Molina
Urbanista	Germán Montenegro Miranda
Abogada	Gloria Esperanza Narváez Tafur
Geógrafa	Mayra González
Arquitecto	Pedro Andrés Héndez Puerto
Estudiante Auxiliar	Cuyai Arias

Asesores

Políticas Públicas	Paul Bromberg
Ordenamiento Territorial	María Clara Vejarano
Temas culturales	Fabio Zambrano

Convenio 458 de 2008 SDP - U. Nacional

OBJETO: Realizar la evaluación y medir el impacto en Bogotá de los proyectos de la Nación, los Departamentos de la Región Central, los municipios del primer anillo y los fenómenos de uso del suelo.

Producto 4

El presente documento corresponde a la elaboración, por parte del equipo de trabajo del convenio de: *"Documento que contenga la identificación de aspectos de encuentro y divergencia entre los instrumentos de planificación, fiscales, financieros, de gestión del suelo, las instancias administrativas, las normas, los programas y proyectos, los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial entre los municipios del primer anillo y entes territoriales de la región"*.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	5
2	REVISIÓN PLANES DE ORDENAMIENTO DE CAPITALS	7
2.1	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.....	7
2.2	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE IBAGUÉ.	10
2.3	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE VILLAVICENCIO.....	15
2.4	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE TUNJA.....	22
3	PLANES DE DESARROLLO CIUDADES INTERMEDIAS.....	26
3.1	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SOGAMOSO.	26
3.2	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ZIPAQUIRÁ	29
3.3	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE FUSAGASUGÁ.....	31
3.4	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MOSQUERA	34
3.5	PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CHÍA.....	38
4	COMENTARIOS FINALES	42

1 INTRODUCCIÓN

REGION CENTRAL. Planes de Ordenamiento Territorial de las cuatro capitales departamentales de la Región Central, de algunos municipios relevantes en la jerarquía funcional y de otros vecinos a Bogotá (Bogotá, Ibagué, Villavicencio, Tunja, Sogamoso, Zipaquirá, Fusagasugá, Mosquera y Chía).

De acuerdo con lo planteado en el Plan de Trabajo de éste convenio (producto 1), se enfocará este documento hacia la identificación de aquellos instrumentos de planificación territorial y gestión del suelo que posibiliten o dificulten, el avance de los proyectos regionales consignados en el producto 2, los cuales fueron identificados por el grupo de trabajo de esta consultoría y han pasado una primera fase de concertación con los actores regionales. Los aspectos relativos a lo normativo, jurídico, financiero e institucional se desarrollan en el producto 7.

Por lo anterior el enfoque y alcance que tendrá este producto se ceñirá al análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT's de las cuatro capitales de los Departamentos que componen la Región Central –Bogotá, Ibagué, Villavicencio, Tunja-.

Sin estar previsto en el convenio ni en el plan de trabajo aprobado, la consultoría encontró importante revisar –de forma adicional a lo previsto- algunos otros POTs/PBOT's que dieran un mirada a lo que ocurre en ciudades intermedias de la región Central, para ello se escogieron los siguientes cinco municipios: Sogamoso, Zipaquirá Fusagasugá, Mosquera y Chía. El primero da una idea de lo que ocurre con ciudades intermedias del ámbito de la Región Central, los dos siguientes, dan una mirada a posibles centros subregionales del ámbito Bogotá-Cundinamarca y los dos últimos se acercan al ámbito inmediato de Bogotá.

La revisión de los POT tiene como objeto establecer si en estos planes se adoptaron los instrumentos de ordenamiento urbano y de gestión pública del suelo, requeridos para garantizar que la ejecución de los proyectos que se identifiquen como estratégicos para el proceso de consolidación de la Región Central, cumpla con los principios del ordenamiento territorial exigidos por el marco conceptual y legal colombiano. Este chequeo permitirá establecer un nivel preliminar de factibilidad de ejecución de los proyectos, desde el punto de vista urbanístico, dimensión indispensable para que estos proyectos cumplan con la función que les corresponde desde el punto de vista del desarrollo regional.

Los principios del ordenamiento territorial, que constituyen el soporte filosófico y ético de la aplicación de los instrumentos del ordenamiento urbano y de gestión del suelo, y están establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial son.

- i) Función social y ecológica de la propiedad
- ii) Prevalencia del interés general sobre el individual
- iii) Reparto equitativo de las cargas y beneficios de la urbanización
- iv) Función pública del urbanismo.

Los instrumentos del ordenamiento urbano y gestión del suelo, cuya adopción se revisará en los POT, son los siguientes:

2 REVISIÓN PLANES DE ORDENAMIENTO DE CAPITALES

2.1 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTÁ D.C.

Decreto 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003

CLASIFICACION DEL SUELO:

Clasificación del Suelo. (arts 145 – 147): Clases de suelo: urbano, de expansión urbana y rural. Suelo de protección / perímetros / Mapas 1 y 2

Comentario: si bien el texto correspondiente a la clasificación del suelo solamente adopta la definición de cada una de las clases de suelo contenida en la Ley de Desarrollo Territorial, el Título III Estrategia Integral de Aplicación de los Instrumentos de Gestión del Suelo previstos en las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, contiene la especificación de la manera como se aplicarán los principios del ordenamiento territorial, en cada una de las clases de suelo y en cada uno de los instrumentos de planeación contenidos en el POT (la propiedad como función social y ecológica, prevalencia del interés general sobre el individual, reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano, función pública del urbanismo)

INSTRUMENTOS DE PLANEACION

Planes parciales

1. Planes parciales (arts. 31 – 35; 37 – 42): Planes parciales, definición y objetivos / casos en que deben ser adoptados planes parciales / delimitación de áreas sometidas a plan parcial / cargas generales / cargas locales / criterios y metodologías para definir otros sistemas de reparto / definición de los beneficios y de los criterios para su distribución / definición y criterios para la conformación de Unidades de Actuación Urbanística / trámite para la definición de Unidades de Actuación Urbanística / condiciones para el otorgamiento de licencias de urbanismo / reglas para la valoración de los aportes en suelo y para la valoración de los beneficios del Plan Parcial

Comentario: el contenido sobre planes parciales es suficientemente explícito y se soporta en la aplicación rigurosa de los principios del ordenamiento territorial contenidos en la Ley de Desarrollo Territorial.

2. Decreto 436/2006: por el cual se dictan disposiciones comunes a los planes parciales en tratamiento de desarrollo y se establece la metodología para el reparto equitativo de cargas y beneficios:

Alcance y ámbito de aplicación, zonas que requieren de planes parciales, procedimiento para la formulación y adopción de planes parciales, criterios para delimitación del área de planes parciales, delimitación preliminar de áreas para planes parciales, áreas de manejo diferenciado, comité técnico de planes parciales de desarrollo, directrices urbanísticas para planes parciales, determinación de las cesiones urbanísticas obligatorias y de la edificabilidad resultantes del reparto equitativo de cargas y beneficios, procedimiento para pago y reglas relativas a los fondos para pago compensatorio de cesiones adicionales de suelo, instrumentos de gestión.

Comentario: este decreto mantiene la rigurosidad de interpretación de los principios del ordenamiento territorial contenidos en la Ley de Desarrollo Territorial y desarrolla como es

propio de un decreto reglamentario, con mayor nivel de detalle aspectos de la elaboración de los planes parciales de desarrollo

Otros instrumentos de planeamiento (arts. 45, 46, 48, 55, 57, 236, 237): Planes maestros, Planes zonales y planes de ordenamiento zonal, Unidades de planeación zonal UPZ, Unidades de planeamiento rural UPR, Planes de implantación rural, Planes de implantación.

Comentario: la cascada o diversidad de escala de instrumentos de planeación que incluye el POT tiene el objetivo de atender diversas escalas y jerarquías del territorio sobre las que es necesario tomar decisiones públicas; sin embargo, el diverso número de planes ha hecho que se refundan las prioridades de éstos; adicionalmente algunos de ellos se han convertido en trámites de muy prolongado e innecesario proceso de elaboración y aprobación –planes de regularización-’.

Normas urbanísticas de usos y edificabilidad (arts. 49, 50, 332 – 358, 361 – 365, mapa 27): Unidades de planeamiento zonal UPZ; Norma urbanística para usos y tratamientos: objetivos generales / elementos de la norma urbanística general / procedimientos para la expedición de la norma urbanística específica de los sectores normativos; Usos del suelo: definición / condiciones generales para la asignación de usos urbanos / sistema de clasificación de los usos urbanos específicos / clasificación general de usos / áreas de actividad / área de actividad residencial / normas para uso residencial / área de actividad dotacional / normas para uso dotacional / área de actividad comercio y servicios / normas para uso de comercio y servicios / área de actividad central / área urbana integral / conformación de zonas de comercio y servicios e industriales en Área Urbana Integral / área de actividad industrial / normas para uso industrial / área de actividad minera / normas para la reglamentación de los parques minero industriales - Cuadro anexo 1: cuadro general indicativo de usos permitidos y localización según área de actividad, Cuadros de estacionamientos para el uso de vivienda, industrial, de comercio y servicios; Tratamiento de desarrollo: definición, normas generales del tratamiento de desarrollo, Mapa No. 27.

Comentario: las normas urbanísticas de usos y edificabilidad contenidas en los artículos que se especifican, constituyen el marco de referencia en materia de usos, en sus diversos tipos y escalas, que se utilizarán en la reglamentación urbanística de las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ.

Constituyen la continuación de la tradición urbanística de la asignación de usos del suelo y edificabilidad predio a predio, que es necesario superar en el urbanismo colombiano, pero que aún es predominante.

La necesidad de simplificar y superar la técnica urbanística de la zonificación de usos del suelo, reside en la aceptación generalizada de que en la ciudad coexisten y se necesita la mezcla de usos. Adicionalmente, y aún si se considerara importante la zonificación –que no lo es-, la capacidad de seguimiento y control al cumplimiento de las normas de usos del suelo por parte de la administración distrital es mínima –menos del 10% del área total de la ciudad-.

INSTRUMENTOS REGULACION MERCADO DEL SUELO

Participación en plusvalías	Reajuste tierras	Desarrollo y construcción prioritaria	Expropiación	Derechos adicionales de construcción y desarrollo
-----------------------------	------------------	---------------------------------------	--------------	---

1. Estrategia integral de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo previstos

en las leyes 9° de 1989 y 388 de 1997 (arts. 28 – 42): objetivos de la política de gestión del suelo / reparto de cargas y beneficios / instrumentos de gestión del suelo: planes parciales, unidades de actuación urbanística, reajuste de tierras e integración inmobiliaria, cooperación entre partícipes, sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios, derecho de preferencia, declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y enajenación forzosa en pública subasta, adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, bancos de tierras, distintos mecanismo de participación Distrital en las plusvalías, transferencia de derechos de construcción y desarrollo, mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de los tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.

2. Anuncio de los proyectos (art. 52)

3. Reglas para la elaboración de avalúos (art. 53)

4. Prioridad a expropiación por vía administrativa (art. 54)

5: Instrumentos de financiación (arts. 432 – 444): hechos generadores de participación en plusvalía / definición de las zonas con efecto plusvalía por cambio en la clasificación del suelo y por asignación de mayor edificabilidad /

Acuerdo 188 de 2003: por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá Distrito Capital: objeto, personas obligadas a la declaración y el pago de la participación en la plusvalía, hechos generadores, exigibilidad, determinación del efecto plusvalía, tarifa de la participación, destinación de los recursos provenientes de la participación en la plusvalía, autorización al alcalde para la expedición de certificados de derechos de construcción y desarrollo, reglamentación de los mecanismos de pago de la participación y expedición de certificados de derechos de construcción

Comentario: de manera general el POT de Bogotá y algunos Acuerdos que hacen parte del ordenamiento del territorio de la ciudad, como el que adopta para la ciudad la participación en la plusvalía, constituyen una estructura de actuación urbanística completa y adecuadamente concebida dentro de los principios del ordenamiento territorial. Sin embargo, es de amplio conocimiento que su aplicación está presentando demoras y dificultades políticas y operativas.

PROGRAMA EJECUCION

Programas Prioritarios de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (art. 61): Consolidación y Sostenibilidad de los Sistemas Generales del Plan de Ordenamiento Territorial / Consolidación del centro de la ciudad y de la red de centralidades del D.C / Articulación física y virtual con el comercio nacional e internacional / Aumento del Índice de Seguridad Humana / Sostenibilidad ambiental / Corresponsabilidad en la eficiencia del gasto público y cofinanciación de la plataforma para la competitividad / Fortalecimiento del Sistema de Planeación Regional y Distrital / Plataforma de ciencia y tecnología para la competitividad industrial, agroindustrial y agrícola.

Comentario: cada uno de estos programas se desarrolla mediante subprogramas más detallados, cuyos proyectos más relevantes desde el punto de vista de los objetivos de Región Central, son descritos y analizados en otros documentos de esta consultoría.

2.2 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE IBAGUÉ.

Acuerdo 116/2000, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento de Ibagué y se dictan otras disposiciones

CLASIFICAC SUELO

Clasificación del Suelo (arts 110-119): definición del suelo urbano / delimitación del suelo urbano / clasificación del suelo urbano / definición del suelo de expansión / perímetro de los suelos de expansión / definición de suelo rural / suelos suburbanos / clasificación del suelo rural / definición de suelo de protección / manejo y reglamentación del sistema municipal de suelos de protección. Mapa clasificación territorio U1.

Suelo urbano 4315,5 has

Suelo expansión: 1037,9 has, Sector El Triunfo, País, Parque deportivo, El Zorro, Sector Aparco

Comentario: en la clasificación del suelo ni en ninguna otra sección del POT se hace referencia a los principios del ordenamiento territorial, en particular al reparto equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano, por lo cual hay que interpretar que la clasificación del suelo no está implicando una asignación de responsabilidades urbanísticas para propietarios del suelo y urbanizadores según la clase de suelo.

De esta manera se están limitando y negando los efectos urbanísticos que se deben derivar de la clasificación del suelo, en los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Territorial.

INSTRUMENTOS PLANEACION

Planes parciales

1. Planes Parciales, proceso de elaboración y aprobación (arts. 324-337): presunción de la calidad de interesado en la formulación de proyectos de planes parciales, contenido mínimo y bases normativas de los proyectos de planes parciales, formulación del proyecto de plan parcial, formulación de planes parciales de origen oficial, estudio de viabilidad, efectos de la viabilidad del proyecto de plan parcial, concertación del proyecto de plan parcial con la autoridad ambiental, revisión por parte del consejo consultivo de ordenamiento, fase de información pública de los planes parciales, término, aprobación del proyecto de plan parcial, adopción del plan parcial.

Comentario: se observa un contenido marcadamente procedimental, como si se tratara del trámite de una licencia de urbanización; en el estudio de viabilidad del proyecto de plan parcial no se menciona nunca la aplicación de las técnicas de reparto equitativo de cargas y beneficios, que son determinantes para dar o no viabilidad a un plan parcial.

2. Tipos de plan parcial (art 272): conservación (ambiental, urbanística), renovación urbana, mejoramiento integral, desarrollo, expansión urbana, revisión norma urbanística, creación y articulación espacio público

Comentario: Los tipos de planes parciales adoptados en el POT de Ibagué, en particular los de revisión de norma urbanística y, creación y articulación de espacio público, revelan confusión sobre su función urbanística y permiten suponer que los otros tipos de planes parciales no están concebidos con el carácter establecido por la Ley de Desarrollo Territorial (art. 19).

3. Planes parciales identificados¹ (art 273):

Cañón del Combeima, Barrios Noroccidentales y áreas aledañas, Parque Industrial de Buenos Aires, Chapetón, La María, El Totumo, Corredor Picalaña, Puente Blanco, El Triunfo, El País, Santa Rita sector Aeropuerto, El Zorro, Cauchitos, Aparco Picalaña, El Salado, Picalaña Campestre, Barrios del Sur, La Florida, Uribe Uribe, Parque río Combeima, Hato la Virgen, Calambeo San Jorge, Sorrento, Calle 25 San Pedro Alejandrino, Calle 37 Gaitán, Terminal La Estación, Corredor el Papayo, Glorieta Mirolando Campestre, Vergel, Varsovia, Fiscalía, Altamira Versalles, Tierra Linda, Berlín (Mapa Planes parciales U9:mejoramiento integral, ambiental, renovación urbanística, especial, tratamiento áreas integrales, desarrollo, áreas expansión, áreas receptoras, unidades de actuación, operaciones urbanísticas).

4. Unidades de Actuación (arts 348-358): definición, procedimiento de aprobación de las unidades de actuación urbanística, convocatoria a propietarios de inmuebles en la unidad de actuación, instalación de la Junta Provisional de propietarios, participación en la Junta Provisional, quórum deliberatorio, quórum decisorio, funciones de la Junta Provisional de propietarios, efectos de las decisiones de la Junta Provisional de propietarios, reglas supletivas para el funcionamiento de la Junta Provisional de propietarios, constitución de la entidad gestora, ejecución de las obras urbanísticas o de edificación en unidades de actuación.

Comentarios: los artículos que establecen las Unidades de Actuación contienen información de carácter marcadamente procedimental, que es útil pero de alguna manera poco incidente.

Hay ausencia de referencias más concretas y específicas sobre los objetivos, contenido y gestión de los planes parciales.

5. Macroproyectos² (art 274) : plataforma de servicios (acueducto, alcantarillado, anillo y subestaciones eléctricas), recuperación espacio público, implementación y recuperación malla vial, sistema de mercadeo y comercialización de productos agropecuarios -estudio de factibilidad para la implementación del transporte a través de cables, estudio de los centros de acopio de acuerdo a los sistemas de producción, central mayorista del Jardín, central de abastos a través de una operación urbanística integral-, intervención en asentamientos humanos localizados en zona de riesgo, estudios de amenaza y riesgo en zonas de alto riesgo, adopción e implementación plan piloto de tránsito y transporte, disposición final de residuos sólidos.

Comentario: Se incluye el listado de los planes parciales propuestos, con el fin de identificar aquellos que han sido retomados en el producto 2 de esta consultoría como de interés y alcance regional en la escala de Región Central. Estos aparecen subrayados.

No se establece el tipo de instrumentos de planeación y gestión que se emplearán para su desarrollo.

¹ Se incluye el listado de los planes parciales propuestos, con el fin de que se identifiquen aquellos que pueden tener interés y alcance regional en la escala de Región Central. Se subrayan algunos que parecen tener esa condición.

² Se incluye el listado de Macroproyectos por cuanto pueden ser de interés en la identificación de proyectos de carácter regional dentro del alcance de Región Central. SE subraya uno de ellos, que puede ser el que esté más relacionado con proyectos de alcance regional.

Otros instrumentos de planeación

1. Unidades Operación Urbana (arts. 339 – 343): definición, requisitos mínimos para una Unidad de Operación Urbana, procedimiento para el desarrollo de una Unidad de Operación Urbana, aprobación para una Unidad de Operación Urbana.

Operaciones Urbanas (plano planes parciales U9):

Parque centenario, canal mirolindo, gaseosas Tolima -calle 16, centro de ferias y centro empresarial, cerro pan de azúcar, sector pueblo nuevo, batallón Rooke, estación policía calle 21, barrio Uribe Uribe, parque El Tejar La Martinica, barrio Las Viudas, parque de la Historia y la Leyenda, mirador carrera 1 calle 6 a 12, multicentro Chapinero terraza calle 15, centros de manzana calles 12 y 13 carreras 3 y 4, viaducto Sena, antigua estación ferrocarril Picalaña museo urbano, plaza mayorista el Jardín y zonas aledañas, sector Berlín, Las Acacias, Villa de los Artistas, parque Gaitán avda Guabinal, rotonda Mirolindo, sectores Hato de la Virgen, parque Picalaña, reubicación Picalañita, sector San Martín, parque de San Antonio, de Villa Marlén, Altamira-Cruz Roja-Versalles

Comentario: aún cuando no se especifica, las Unidades de Operación Urbana, parecen ser proyectos urbanos, de pequeña escala –mínimo 6400 mts2-; sin embargo, como en el caso de los macroproyectos no se establece la figura de planeación y de gestión que se empleará para su ejecución, la cual debe responder a los principios del ordenamiento territorial establecidos en la LDT.

2. Normas urbanísticas de usos y edificabilidad (arts. 149–164, 155, 165–190, 191–196, 188, 294, 297): ocupación suelo, arts 149 /164; normativa específica para la ocupación del suelo en 6 meses, art 155; uso suelo y tratamientos urbanísticos, arts. 165-190; tratamientos urbanísticos, arts. 191-196; fichas normativas, art. 188: código de identificación del sector normativo, área de actividad, tratamiento. Urbanístico, operación urbanística (si está sujeta a ésta), índice de ocupación permitido, índice de construcción, alturas máximas permitidas para las edificaciones, retiros, manejo de antejardines, voladizos, consideraciones y manejo del espacio público, otras que el Departamento Administrativo de Planeación Municipal considere necesarias,

Comentario: por considerar que es pertinente y que se adecúa al contenido de las normas sobre usos del POT de Ibagué, se transcribe el comentario que se hizo para estas normas al POT de Bogotá: “las normas urbanísticas de usos y edificabilidad contenidas en algunos artículos que se especifican, constituyen el marco de referencia en materia de usos, en sus diversos tipos y escalas, que se utilizarán en la reglamentación urbanística de las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ. Esto constituye la continuación de la tradición urbanística de la asignación de usos del suelo y edificabilidad predio a predio, que es necesario superar en el urbanismo colombiano, pero que aún es predominante.

La necesidad de simplificar y superar la técnica urbanística de la zonificación de usos del suelo, reside en la aceptación generalizada de que en la ciudad coexisten y se necesita la mezcla de usos. Adicionalmente, y aún si se considerara importante la zonificación –que no lo es-, la capacidad de seguimiento y control al cumplimiento de las normas de usos del suelo por parte de la administración distrital es mínima –menos del 10% del área total de la ciudad-.”

INSTRUMENTOS REGULACION MERCADO DEL SUELO

Participación en plusvalías	Reajuste de tierras	Desarrollo y construcción prioritaria	Expropiación	Derechos adicionales de construcción y desarrollo.
-----------------------------	---------------------	---------------------------------------	--------------	--

Reajuste tierras e integración inmobiliaria / cooperación entre partícipes (arts. 359-362): trámite del reajuste o la integración, reajuste de tierras o la integración inmobiliaria, cooperación entre partícipes

Compensaciones y Fondo de Compensación (arts. 363-364)

Desarrollo y Construcción Prioritaria (arts 365-370): desarrollo y construcción prioritaria en unidades de actuación urbanística, prórrogas, iniciación del proceso de enajenación forzosa, procedimiento para la enajenación forzosa, incumplimiento de la función social por parte del comprador.

Enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa (arts. 371- 386): motivos de utilidad pública, conformidad de la expropiación con el Plan de Ordenamiento Territorial, procedimiento de enajenación voluntaria, procedimiento para la expropiación, motivos de utilidad pública, condiciones de urgencia, criterios para la declaratoria de urgencia, determinación del carácter administrativo, indemnización y forma de pago, decisión de expropiación, notificación y recursos, efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa, proceso contencioso administrativo, aplicación del procedimiento a otros casos de expropiación por vía administrativa, adquisición de inmuebles por entidades públicas del orden municipal, objeto específico de la adquisición.

Anuncio de proyecto (arts. 387-388): realización de estudios

Comentario: no contempla de manera explícita el objetivo de hacer el anuncio de proyecto, cual es el de establecer un avalúo de los inmuebles, que tenga en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble que se va a adquirir y en particular con su destinación económica. Se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto o la obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición.

Instrumentos de financiación (art. 389): contribución de valorización, participación en plusvalía, emisión títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo, pagarés y bonos de reforma urbana, recursos provenientes de la participación Municipal en la ejecución de proyectos o macroproyectos urbanos (recursos de la Nación), los beneficios resultantes de la participación en proyectos de gestión asociada de carácter pública o mixta.

Participación en plusvalía (arts. 390-402): noción de la plusvalía, hechos generadores de plusvalía, área objeto de la participación, sistema de información para la valoración del suelo objeto de la participación, tasa de la participación, procedimiento de cálculo del efecto plusvalía, liquidación del efecto de plusvalía, revisión de la estimación del efecto de plusvalía, exigibilidad y cobro de la participación, formas de pago de la participación, inversión de la participación en plusvalía, titularización de la participación en plusvalía, títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo.

Comentario: el contenido de los artículos que es prácticamente una transcripción de lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial, no constituye una adopción por parte del municipio de la Participación en la Plusvalía. Por lo tanto los artículos 390 a 402 no tienen efecto alguno.

Transferencia de derechos de construcción y desarrollo (art. 403)

Pagarés y bonos de reforma urbana (arts. 404 y 405)

Banco Inmobiliario, art. 407

Instrumentos gestión Plan de Ordenamiento Territorial, art. 319: la Administración Municipal tendrá un plazo de doce (12) meses para iniciar la aplicación de los instrumentos de gestión definidos por la Ley 388 de 1997 y que se constituyen en la base del programa de ejecución.

Comentario: en la presentación de los instrumentos de gestión del suelo y de financiación en el POT, se observa el predominio de una adopción formal de éstos (copia del texto de la Ley 388/1997 de Desarrollo Territorial), y no una guía operativa para su puesta en marcha. Lo anterior es explicable, por la escasa o nula experiencia que tienen los municipios en el empleo de estos instrumentos, pero debe constituir una señal de alerta acerca de que su puesta en práctica aún dista mucho de ser una realidad en el corto plazo.

PROGRAMA EJECUCION

Agenda negociación nación, región, dpto art. 320: concertación de políticas y objetivos regionales para implementación programas y proyectos interés común, concertación de políticas de manejo y conservación de recursos hídricos en la cordillera central, manejo de aguas servidas en la meseta de Ibagué y manejo de la problemática de los acueductos y sistemas de tratamiento, disposición final residuos sólidos regional Aparco, manejo de áreas con especial significación ambiental a nivel regional, construcción proyecto túneles La Línea, construcción II etapa variante Ibagué, doble calzada Bogotá Ibagué, variante San Isidro, vía alterna al Océano Pacífico (Ibagué Toche Salento), vía Ibagué Rovira el Corazón, sistema regional de cables, rehabilitación corredor férreo Buenos Aires Dorada, Ibagué Girardot, fortalecimiento aeropuerto Perales, definición zona industrial especial Buenos Aires, relocalización penitenciaría nacional, traslado comando departamental policía, reubicación sedes ejército, Instituto Bolivariano de Música

Comentario: se incluyen los temas que el POT considera corresponden a la agenda de negociación con la nación, la región y el departamento, por cuanto algunos de ellos, particularmente los que están subrayados son de interés para la agenda de proyectos de Región Central.

2.3 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE VILLAVICENCIO

Decreto 353 de 2000, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio.

Acuerdo 021 de 2002, por el cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio

CLASIFICAC SUELO

Decreto 353 de 2000

1. Clasificación del suelo (arts 25 – 33): plano No. 3 clasificación del territorio en suelo urbano y de expansión urbana; plano No. 4, clasificación del territorio en suelo rural y suburbano; plano No. 19 clasificación de las áreas suburbanas. Estos planos son modificados y se adoptan unos nuevos planos en el Acuerdo 021 de 2002.

Clases de suelo / suelo urbano / delimitación del suelo urbano / suelo de expansión urbana (áreas de expansión urbana y áreas de expansión urbana de desarrollo concertado) / suelo rural / suelo suburbano / suelo de protección

2. Acuerdo 021 de 2002

1. Clasificación del suelo urbano: se modifica la delimitación de las clases de suelo, arts. 10 – 15, plano No. 3, clasificación del territorio en suelo urbano, suelo de expansión urbana y suelo rural; plano No. 3A, detalles de la clasificación del territorio en suelo urbano y de expansión urbana y suelo rural; plano No. 4, suelo de protección.

Comentario: por considerar que el comentario que se hizo en relación con la clasificación del suelo en el caso del POT de Ibagué, aplica para el caso de Villavicencio, se transcribe textualmente: “en la clasificación del suelo ni en ninguna otra sección del POT se hace referencia a los principios del ordenamiento territorial, en particular al reparto equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano, por lo cual hay que interpretar que la clasificación del suelo no está implicando una asignación de responsabilidades urbanísticas para propietarios del suelo y urbanizadores según la clase de suelo.

De esta manera se están limitando y negando los efectos urbanísticos que se deben derivar de la clasificación del suelo, en los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Territorial”.

INSTRUMENTOS PLANEACION³

Decreto 353 de 2000

1. Instrumentos de gestión (arts 67 – 83):

- planeamiento urbanístico
- actuación urbanística
- financiamiento del ordenamiento territorial
-

Acuerdo 021 de 2003:

1. se mantienen como instrumentos de gestión, los de planeamiento urbanístico, actuación urbanística y los de financiamiento del ordenamiento territorial, art. 91

2. Planes parciales:

³ Se observa una “libre interpretación” de lo que son instrumentos de planeación y de gestión del suelo, que evidencia una interpretación técnicamente insuficiente e inadecuada de lo que son este tipo de instrumentos.

Decreto 353 de 2000:**1. definición, (art 70).**

Comentario: No hay una definición de los planes parciales, sino la identificación de las situaciones en las que se deben elaborar planes parciales

2. operaciones urbanas especiales, (art. 84): se establece que deben desarrollarse mediante planes parciales.

Comentario: Tienen una implicación urbanística inapropiada y contradictoria en relación con la definición que sobre las clases de suelo establece la Ley de Desarrollo Territorial. El art. 84 establece que permiten la implantación de usos urbanos de alto impacto, en suelo rural, suburbano y de expansión. La ubicación de usos de alto impacto urbano en suelo de expansión no es inconsecuente con el espíritu, sentido y condiciones que establece la Ley de Desarrollo Territorial; sí lo es en el caso de la implantación de usos de alto impacto en los suelos suburbanos y rurales.

3. planes parciales (arts 169 – 193, plano 16): planes parciales prioritarios: concepto / directrices / elaboración / tipos (expansión, conservación, renovación urbana, mejoramiento integral, desarrollo, actualización) / contenido / obligatoriedad y vigencia / procedimiento para su elaboración (etapa preliminar, diagnóstico, formulación, aprobación, implementación, seguimiento) / radicación del proyecto, / viabilidad / aprobación y adopción / ámbito de estudio / planes parciales prioritarios (Porfía, Antonio Villavicencio, San Isidro) / para cada plan parcial prioritario se establece la definición, ámbito de aplicación, objetivos, fines.

Comentario: el contenido de los arts. 169 – 193 dedicados a los planes parciales, permite establecer que hay importantes malentendidos y ausencias en el concepto de este instrumentos de planeamiento y gestión del suelo.

Se mencionan algunas:

- i) no hay referencia alguna al principio y mecanismo de reparto equitativo de cargas y beneficios
- ii) la definición del ámbito de un plan parcial en función del número de habitantes que van a residir en el área es un planteamiento equivocado, tanto desde el punto de vista del ordenamiento urbano, como desde la dimensión operativa y de ejecución del plan parcial.
- iii) algunos de los tipos de planes parciales evidencian una concepción equivocada de los mismos (conservación, mejoramiento integral, actualización).

4. otros planes parciales, arts. 324-325: i) zona industrial Aguas Claras, ii) los Caobos, iii) Desmotadora, iv) cementerio central, v) Nuevo Maizaro, vi) Sosiego, vii) Almaviva – Fedearroz**Acuerdo 021 de 2002:**

1. se deroga el plano No. 16 planes parciales prioritarios (art. 40)

2. se derogan los artículos que tomaban decisiones sobre: i) plan parcial, concepto, ii) plan parcial - elaboración, iii) plan parcial – procedimiento para su elaboración, iv) plan parcial – radicación del proyecto, v) plan parcial – viabilidad, vi) plan parcial – aprobación y adopción, vii) plan parcial - ámbito de estudio, viii) plan parcial Porfía – ámbito de aplicación, ix) plan parcial Antonio Villavicencio – fines, x) plan parcial Antonio Villavicencio - ámbito de aplicación, xi) plan parcial Antonio Villavicencio - objetivos, xii) plan parcial Antonio Villavicencio – fines, xiii) plan parcial San Isidro – definición, xiiii) plan parcial San Isidro – ámbito de aplicación, xv) plan parcial San Isidro –

objetivos, xv) plan parcial San Isidro – fines, xvi) unidad mínima de actuación urbanística, (art. 41)

3. se adicionan dos planes parciales prioritarios: La Reliquia y San Antonio (art. 42)

4. se deroga la unidad mínima de actuación urbanística, art. 40

5. se adopta una nueva sección sobre planes parciales, arts. (99 – 111): i) definición, ii) autoría del plan parcial, iii) contenido de un plan parcial –formulario de presentación de proyecto de plan parcial, proyecto de delimitación del área objeto de la actuación urbanística, objetivos y directrices urbanísticas del plan parcial, normas urbanísticas complementarias para la operación urbanística o para la unidad de actuación urbanística, estímulos a los propietarios e inversionistas, diseño urbanístico, adopción de instrumentos de manejo del suelo, instrumentos de reparto de cargas y beneficios, programa de ejecución de obras de urbanismo, proyección financiera, previsiones sobre habilitación de infraestructuras-, iv) estructura del proyecto de un plan parcial, v) formulación del proyecto de plan parcial, vi) planes parciales de origen oficial, vii) estudio de viabilidad, viii) concertación del proyecto de plan parcial por la autoridad ambiental, ix) revisión por parte del Consejo Consultivo de Ordenamiento, x) información pública, xi) trámite de observaciones y recomendaciones, xii) aprobación del proyecto de plan parcial, xiii) adopción del plan parcial.

Comentario: el contenido de los artículos 99 a 111, constituye un avance en relación con lo establecido en el decreto 353 de 2000, especialmente en relación con lo que establece sobre el reparto equitativo de cargas y beneficios (art. 101, literal i): "El proyecto de Plan Parcial deberá contener la descripción detallada de los mecanismos mediante los cuales se busque y se garantice una equitativa distribución entre los afectados de las cargas y de los beneficios derivados de la acción urbanística o del conjunto de acciones contempladas en dicho plan.

Para efectos de la aprobación del Plan Parcial, se entenderá que existe la suficiente garantía de equidad en esa distribución, siempre que se incluya un acuerdo sobre la forma como se asumirán las cargas y los beneficios inherentes a toda la actuación, suscrito por la totalidad de los participantes en señal de aceptación irrevocable".

Otros instrumentos de planeamiento:

Decreto 353 de 2000:

1. Decretos reglamentarios de normas urbanísticas, (art. 71)

Comentario: por considerar que el comentario realizado para las normas urbanísticas de usos y edificabilidad de Bogotá, es apropiado y oportuno para lo que se establece será el contenido de los decretos reglamentarios de normas urbanísticas de Villavicencio, se transcribe de manera textual el comentario hecho para Bogotá: "las normas urbanísticas de usos y edificabilidad contenidas en los artículos que se especifican, constituyen el marco de referencia en materia de usos, en sus diversos tipos y escalas, que se utilizarán en la reglamentación urbanística de las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ. Constituyen la continuación de la tradición urbanística de la asignación de usos del suelo y edificabilidad predio a predio, que es necesario superar en el urbanismo colombiano, pero que aún es predominante.

La necesidad de simplificar y superar la técnica urbanística de la zonificación de usos del suelo, reside en la aceptación generalizada de que en la ciudad coexisten y se necesita la mezcla de usos. Adicionalmente, y aún si se considerara importante la zonificación –que no lo es-, la capacidad de seguimiento y control al cumplimiento de las normas de usos del suelo por parte de la administración distrital es mínima –menos del 10% del área total de la ciudad–"

2. Licencias: definición / clases de licencias, (arts. 72 – 75)**Comentario:** las licencias no son instrumentos de planeamiento.**3. Áreas de cesión,** (arts. 94 – 102).**Comentario:** Las decisiones sobre áreas de cesión, constituyen tanto decisiones de planeamiento, como de regulación del mercado del suelo, cuando las “cesiones” son concebidas como parte del sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano.

El contenido de los artículos 94 – 102 evidencia una concepción de las cesiones ajena al principio del reparto equitativo –uno de los pilares de la Ley de Desarrollo Territorial-; por el contrario, al establecer un indicador fijo de superficie que el urbanizador debe entregar a la administración municipal en calidad de cesión, se presenta un obstáculo muy claro a la aplicación de este principio.

4. Unidad de actuación urbanística, (art. 193): “La Unidad Mínima de Actuación Urbanística resultante de Planes Parciales, será equivalente a la superficie suficiente para constituir una Unidad vecinal y la necesaria para albergar una población de quinientos (500) habitantes”.**Comentario:** La Unidad de Actuación Urbanística de acuerdo con lo establecido en el Decreto 353 de 2000, no se define como lo que es, como un instrumento de planeación y gestión del suelo; el contenido del artículo 193 expresa un concepto equivocado de lo que es la unidad de actuación urbanística (ver arts. 39 – 47 Ley Desarrollo Territorial)**Acuerdo 021 de 2002:**

1. se deroga el artículo 94 del POT inicial, que definía las Áreas de Cesión obligatorias
2. se establece el plan de implantación de uso, para actividades comerciales y dotacionales de escala urbana y regional u otras que sean de carácter restringido, arts. 52 y 112
3. se identifican como instrumentos de planeamiento los siguientes: i) programas de ejecución, ii) planes parciales, iii) planes de implantación, iv) los decretos del Alcalde mediante los cuales se desarrolle y se reglamente el Plan de Ordenamiento Territorial, los actos de otras autoridades públicas del orden municipal referidas a actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, y las licencias urbanísticas, art.92 .

Comentario:

Continúa una cierta confusión sobre lo que son instrumentos de planeamiento urbanístico; no todos los decretos del Alcalde que desarrollan y reglamentan el POT ni todos los actos de otras autoridades públicas municipales relacionadas con actuaciones urbanísticas son instrumentos de planeamiento urbanístico; tampoco lo son las licencias urbanísticas.

NORMAS URBANISTICAS , usos y edificabilidad**Acuerdo 021 de 2002**

1. Decretos reglamentarios de normas urbanísticas – ámbito de aplicación, (art. 116)

Comentario: por considerar que el comentario realizado para las normas urbanísticas de usos y edificabilidad de Bogotá, es apropiado y oportuno para lo que se establece será el contenido de los decretos reglamentarios de normas urbanísticas de Villavicencio, se transcribe de manera textual el comentario hecho para Bogotá: “las normas urbanísticas de usos y edificabilidad contenidas en los artículos que se especifican, constituyen el marco de referencia en materia de usos, en sus diversos tipos y escalas, que se utilizarán en la

reglamentación urbanística de las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ. Constituyen la continuación de la tradición urbanística de la asignación de usos del suelo y edificabilidad predio a predio, que es necesario superar en el urbanismo colombiano, pero que aún es predominante.

La necesidad de simplificar y superar la técnica urbanística de la zonificación de usos del suelo, reside en la aceptación generalizada de que en la ciudad coexisten y se necesita la mezcla de usos. Adicionalmente, y aún si se considerara importante la zonificación –que no lo es-, la capacidad de seguimiento y control al cumplimiento de las normas de usos del suelo por parte de la administración distrital es mínima –menos del 10% del área total de la ciudad-“

INSTRUMENTOS REGULACION MERCADO DEL SUELO

participac. plusvalías	Reajuste tierras	des./const. prioritaria	expropiac.	Derechos adicionales constr/desarrollo
------------------------	------------------	-------------------------	------------	--

Decreto 353 de 2000:

1. unidades de actuación urbanística (art. 82), englobe de tierras (¿), integración inmobiliaria, cooperación entre partícipes, adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, enajenación forzosa de inmuebles, bancos de tierra, desarrollo y construcción prioritaria, fondo de compensación, transferencia de derechos de construcción y desarrollo. – art. 81

Comentario: Estos instrumentos son en esencia instrumentos de regulación del mercado del suelo; sin embargo, en el POT de Villavicencio están clasificados como instrumentos de actuación, cuya definición es muy general y vaga (art. 81), pero es claro que elude su función principal –regular el mercado del suelo-.

2. participación en plusvalía, contribución de valorización, emisión de títulos representativos de derechos de construcción, derechos de edificabilidad (¿), pagarés de reforma urbana, bonos de reforma urbana, beneficios resultantes de la participación en proyectos de gestión asociada de carácter público o mixto, y los que otorgue la ley – art. 83.

Comentario: Este listado de instrumentos se define como instrumentos de financiación y presenta una mezcla de medidas que constituyen

i) instrumentos que regulan el mercado del suelo –participación en la plusvalía, y una modalidad de participación en la plusvalía que son los títulos representativos de derechos de construcción-

ii) fuentes de financiación –contribución de valorización, pagarés y bonos de reforma urbana-

iii) formas de participación de la administración pública municipal en negocios inmobiliarios que pueden reportarle eventualmente condiciones de rentabilidad económica o social.

La mezcla de objetivos y función de los instrumentos mencionados, revela falta de claridad del objetivo y alcance de cada uno de los instrumentos.

3. el art. 150 establece los siguientes como instrumentos de gestión para ser utilizados en la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda de interés social. En artículos anteriores algunos de estos instrumentos fueron definidos como de actuación o de financiación: declaración de utilidad pública, adquisición de terrenos por enajenación voluntaria, adquisición de terrenos por expropiación por vía administrativa y por vía judicial, integración inmobiliaria, cooperación entre partícipes, reajuste de tierras, planes parciales, captación de participación en plusvalía y destinación a programas de construcción o mejoramiento de VIS, concurrir con otras entidades, departamentales y nacionales, para la cofinanciación de programas y proyectos.

Acuerdo 021 de 2002:

1. se definen nuevamente como instrumentos de actuación, instrumentos que son de regulación del mercado del suelo: i) unidades de actuación urbanística, ii) el reajuste de tierras, iii) integración inmobiliaria, iv) cooperación entre partícipes, v) adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, vi) enajenación forzosa de inmuebles, vii) creación de entidades gestoras, viii) bancos de tierras, ix) declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, x) fondo de compensación, xi) transferencia de derechos de construcción y desarrollo, art. 96

2. otros instrumentos de actuación: i) zonas de reserva y afectaciones, arts. 131 - 140 (zonas de reserva para la imposición de futuras afectaciones, determinación de las áreas de reserva, definición de afectación, entidades que pueden imponer las afectaciones, procedimiento para la imposición de afectaciones, contenido de los actos administrativos que impongan afectaciones, notificación y recursos, registro de las afectaciones, compensaciones por causa de afectaciones, levantamiento de afectaciones),

Comentario: el concepto de zonas de reserva y afectaciones debe adoptarse con el cuidado de no constituir un mecanismo para relevar a los propietarios y urbanizadores de suelos que deben desarrollarse mediante planes parciales, de la obligación de asumir cargas o costos de infraestructuras públicas y espacios de uso colectivo de escala zonal o urbana, cuando éstas se requieren por necesidad establecida por el respectivo plan parcial.

ii) **cesiones gratuitas de carácter obligatorio**, arts. 141 - 147 (concepto de cesión gratuita, clases de cesiones gratuitas obligatorias, garantía de ejecución de obras urbanísticas, proyecto urbanístico por etapas, prohibición de adelantar enajenaciones o actuaciones urbanísticas, entrega obras de urbanismo, iii) régimen de manejo del espacio público, arts 148 - 151

Comentario: "Cesiones tipo A y B (art. 141-147). Aunque las cesiones de suelo para espacio de uso colectivo no son en estricto sentido instrumentos de planeamiento, el procedimiento que se establece para la obtención de estos suelos, sí da una importante indicación sobre si en un POT se adopta o no el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano.

La inclusión de estas cesiones, sin ninguna referencia al principio y a las técnicas para la distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano, permite afirmar que el POT del municipio de Villavicencio continúa promoviendo la práctica de los procesos de urbanización previos a la Ley de Desarrollo Territorial, en la que el propietario del suelo y el urbanizador sólo se hacen responsables de la habilitación como suelo urbano, de la porción de suelo correspondiente a la licencia de urbanización, sin considerar todas las responsabilidades y costos que les corresponden cuando una urbanización causa impactos urbanísticos en un área mayor que la del proyecto específico.

Se siguen adoptando procesos de urbanización que otorgan beneficios urbanísticos y económicos predio a predio y muy pocas exigencias a los propietarios y urbanizadores en materia de provisión de infraestructuras públicas y de uso colectivo, generando un reparto inequitativo entre la administración municipal y los propietarios del suelo de los beneficios y costos del desarrollo urbano".

iv) **unidades de actuación urbanística**, arts. 152 - 166 (definición, contenido del proyecto de delimitación, trámite de observaciones y objeciones, aprobación del proyecto de delimitación, convocatoria a propietarios, instalación de junta provisional de propietarios,

participación en la junta provisional, quórum deliberatorio y quórum decisorio, funciones de la junta provisional de propietarios, efectos de las decisiones de la junta provisional de propietarios, reglas supletivas para el funcionamiento de la junta provisional de propietarios, constitución de la entidad gestora, aprobación y trámite del proyecto de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, ejecución de las obras urbanísticas o de edificación en unidades de actuación), v) **desarrollo y construcción prioritarias**, arts. 169 – 170 (concepto, prórrogas), vi) **enajenación forzosa**, arts. 171 – 176, (enajenación forzosa, autoridad competente, convocatoria para la enajenación forzosa, procedimiento para la enajenación, posturas admisibles, incumplimiento de la función social por parte del comprador), vii) **adquisición de inmuebles**, arts. 177 – 191 (entidades competentes, objeto específico de la adquisición, anuncio del proyecto, levantamientos topográficos, estudio de títulos, estudio de la situación fiscal, trabajo de campo, inventario de inmuebles y mejoras, avalúo, oferta de compra, proceso de negociación, formalización del contrato, garantía para el pago del saldo del precio, registro del acto de adquisición, expropiación por vía judicial, expropiación por vía administrativa

3. instrumentos de financiación, arts. 192 - 203: i) **títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo**, ii) fondos de compensación, iii) **títulos representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo** (manejo y destinación, agotamiento de las autorizaciones), iv) **participación en plusvalía** (inversión de la participación en plusvalía), v) pagarés de reforma urbana - bonos de reforma urbana (atención de la deuda, agotamiento de las autorizaciones de endeudamiento para bonos y pagarés de reforma urbana)

Comentario: se transcribe de manera textual el comentario hecho en relación con los instrumentos de gestión del suelo y de financiación hecho para el caso del municipio de Ibagué, por considerar que es oportuno y aplica en su totalidad al caso de Villavicencio: “en la presentación de los instrumentos de gestión del suelo y de financiación en el POT, se observa el predominio de una adopción formal de éstos (copia del texto de la Ley 388/1997 de Desarrollo Territorial), y no una guía operativa para su puesta en marcha. Lo anterior es explicable, por la escasa o nula experiencia que tienen los municipios en el empleo de estos instrumentos, pero debe constituir una señal de alerta acerca de que su puesta en práctica aún dista mucho de ser una realidad en el corto plazo”

La referencia a la participación en plusvalía contenida en los artículos 198 y 199, no constituye la adopción específica de esta contribución especial para el municipio de Villavicencio, por lo tanto su contenido carece de aplicación.

PROGRAMA EJECUCION

Decreto 353 de 2000:

Programas de ejecución / contenido mínimo, arts. 76-77.

Comentario: no se adopta ningún programa de ejecución.

Acuerdo 021 de 2002:

Programa de ejecución: i) definición, ii) competencia y trámite, iii) contenido mínimo, arts 113 – 115.

Comentario: el POT no adopta ningún Programa de Ejecución

2.4 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE TUNJA

Acuerdo No. 0014 de 2001, por medio del cual se adopta el Plan de ordenamiento Territorial del Municipio de Tunja.

CLASIFICAC SUELO

Clasificación del suelo (arts. 25-31): zona urbana – definición, delimitación, 1976.61 ha / zona de expansión urbana / zona rural 10.172, 58 ha / zona suburbana / zona de protección, arts. 25 – 31. Mapa 33 Clasificación del suelo

Comentario: por considerar que el comentario que se hizo en relación con la clasificación del suelo en el caso del POT de Ibagué, aplica para el caso de Tunja, se transcribe textualmente: “en la clasificación del suelo ni en ninguna otra sección del POT se hace referencia a los principios del ordenamiento territorial, en particular al reparto equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano, por lo cual hay que interpretar que la clasificación del suelo no está implicando una asignación de responsabilidades urbanísticas para propietarios del suelo y urbanizadores según la clase de suelo. De esta manera se están limitando y negando los efectos urbanísticos que se deben derivar de la clasificación del suelo, en los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Territorial”.

INSTRUMENTOS PLANEACION⁴

planes parciales:

1. Áreas homogéneas para realización de planes parciales, o en su defecto, realización de fichas normativas también presentadas como Operaciones Territoriales Estructurantes del POT (arts. 322-331): i) centro histórico, objetivos, estrategia, instrumentos (art 322), ii) Cojines del Zaque, iii) ZEE1 Zona servicios especiales, objetivos, instrumentos (art. 324), iv) ZEE2 Operación urbanística zona norte, objetivos, estrategias, instrumentos (art. 325), v) cerro San Lázaro objetivos, estrategia, instrumentos (art 323), vi) plan maestro espacio público, vii) operación urbanística acceso sur, objetivos, instrumentos, estrategias (art. 326), viii) operación urbanística recuperación de cárcavas, objetivos, estrategia, instrumentos (art. 327), operación urbanística eje de los estudiantes, objetivos, estrategia, instrumentos (art. 328), ix) operación urbanística avenida universitaria Río Jordán, objetivos, instrumentos (art. 329), x) operación urbanística manejo entorno regional, objetivos, estrategia, instrumentos (art. 330), xi) operación urbanística consolidación ciudad incompleta, instrumentos (art. 331), xii) zona suroccidental San Francisco Patriotas Batallón, xiii) zona Nororiental-: Barrios : Galán- Buenavista, xiv) zonas de renovación urbana, art. 99, pág. 4

Comentario:

- Se observa una “libre interpretación” de lo que son instrumentos de planeación y de gestión del suelo, que evidencia una comprensión técnicamente insuficiente e inadecuada de lo que son este tipo de instrumentos.

- en las zonas de renovación urbana (art. 99, pág. 4) es una ambigüedad o equívoco establecer que en las zonas homogéneas puede utilizarse como instrumento de

planeamiento de manera indistinta, el plan parcial o la ficha normativa

2. Tratamiento de desarrollo / normas aplicables a sectores con tratamiento de desarrollo (arts. 104-105): obligatoriedad de plan parcial, planes parciales en el municipio de Tunja – plan parcial en el área oriental (suelo rural i), plan parcial en la zona urbana)

Comentario: el numeral 1 del artículo 105, vuelve a expresar la ambigüedad sobre la obligación de hacer planes parciales en suelo con tratamiento de desarrollo; plantea la posibilidad de que en estas zonas se utilice como instrumento de planeación la ficha normativa, cuyo contenido no incluye sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios.

3. Tratamiento de renovación urbana, (arts. 108-109): normas particulares para renovación urbana, arts. 108 - 109

Comentario: se presenta ambigüedad acerca del carácter obligatorio del uso del plan parcial como instrumento de planeación.

4. Planes parciales (arts. 256-276): carácter / iniciativa / obligatoriedad para adelantar planes parciales / parámetros para los planes parciales urbanos / obligaciones / requisitos comunes para planes parciales / requerimientos de los planes parciales / características / contenido mínimo / procedimiento para la formulación y adopción (etapa preliminar, diagnóstico, formulación, aprobación) / planes parciales de renovación urbana / planes parciales en nuevas centralidades urbanas / unidades de actuación urbanística / obligaciones de los gestores del proyecto de unidad de actuación urbanística / procedimientos para delimitar y ejecutar unidades de actuación urbanística / reparto equitativo de cargas y beneficios / ejecución de unidades de actuación, arts. 256 – 276

Comentario: el artículo 262 sobre requisitos comunes para planes parciales en el suelo de expansión, plantea una posibilidad no suficientemente clara, pero interesante, de que los particulares asuman en un plan parcial el costo de infraestructuras de carácter primario (matriz, principal) y no solamente las infraestructuras secundarias o locales.

La decisión contenida en este artículo, hace parte del concepto que debe prevalecer en materia de reparto equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano.

Sin embargo, esta interpretación de la Ley de Desarrollo Territorial todavía es muy debatida y tiene muy poca aceptación por parte de propietarios del suelo y urbanizadores y lamentablemente, por parte de funcionarios públicos municipales que continúan con la inercia de una práctica de sus funciones que sigue orientada por la tradición urbanística de la asignación de usos y edificabilidad predio a predio y asignación inequitativa de los costos y beneficios del desarrollo urbano”.

Otros instrumentos de planeamiento:

1. Áreas de cesión (arts. 51-56): cesión tipo A / cesión tipo B / parámetros de aplicación para determinación de cesiones gratuitas en zonas urbanas / recibos de zonas de cesión por el municipio

Comentario: no se especifica si la aplicación de las cesiones incluye además de las urbanizaciones localizadas en suelo urbano, las localizadas en suelo de expansión. En este último caso, la aplicación de porcentajes fijos de suelo para cesiones es contradictoria con el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

NORMAS URBANISTICAS , usos y edificabilidad

1. Fichas normativas (arts. 64-65): definición / contenidos

Comentario: aplica el comentario que se hizo a las normas de usos y edificabilidad para el

POT de Bogotá, por lo que se transcribe textualmente: “las normas urbanísticas de usos y edificabilidad contenidas en los artículos que se especifican, constituyen el marco de referencia en materia de usos, en sus diversos tipos y escalas, que se utilizarán en la reglamentación urbanística de las Unidades de Planeamiento Zonal UPZ. Constituyen la continuación de la tradición urbanística de la asignación de usos del suelo y edificabilidad predio a predio, que es necesario superar en el urbanismo colombiano, pero que aún es predominante.

La necesidad de simplificar y superar la técnica urbanística de la zonificación de usos del suelo, reside en la aceptación generalizada de que en la ciudad coexisten y se necesita la mezcla de usos.

Adicionalmente, y aún si se considerara importante la zonificación –que no lo es-, la capacidad de seguimiento y control al cumplimiento de las normas de usos del suelo por parte de la administración distrital es mínima –menos del 10% del área total de la ciudad–.

INSTRUMENTOS REGULACION MERCADO DEL SUELO⁵

Participación en plusvalías	Reajuste tierras	Desarrollo y construcción prioritaria	Expropiación	Derechos adicionales de construcción y desarrollo
<p>1. Fondo de compensación (arts. 277-278): patrimonio y rentas del fondo de compensación</p> <p>2. Banco inmobiliario del municipio de Tunja, art. 279</p> <p>3. Instrumentos financieros:</p> <p>i) participación en la plusvalía (arts.280-301): noción / definiciones / hechos generadores / efecto plusvalía resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano / efecto plusvalía resultado del cambio de uso / efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo / efecto plusvalía resultado de ejecución de obras / de la participación y recaudo de la plusvalía – área objeto de la participación en la plusvalía / monto de la participación⁶ / procedimiento de cálculo del efecto plusvalía / liquidación del efecto de plusvalía / difusión del efecto plusvalía en las diferentes zonas / solicitud de revisión del efecto plusvalía / exigibilidad y cobro de la participación / recálculo del efecto plusvalía / exoneración del cobro de la participación en la plusvalía / ajustes a los montos de la participación / formas de pago de la participación / destinación de los recursos provenientes de la participación / independencia respecto de otros gravámenes / participación en plusvalía por ejecución de obras públicas</p> <p>ii) derechos adicionales de construcción y desarrollo / títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo / exigibilidad y pago de los derechos adicionales, arts. 302 – 305</p> <p>iii) valorización, art. 306</p> <p>iv) bonos de reforma urbana, art. 307</p>				

v) **pagarés de reforma urbana**, art. 308

4. **Instrumentos jurídicos**⁷, arts 309 – 311

5. Instrumentos de intervención sobre la estructura predial: i) sistema de cooperación, ii) sistema de reajuste de tierras o integración inmobiliaria (procedimiento para la implementación del sistema de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, art. 312 – 315

6. Sistema de compensación, art. 316

Comentarios:

- Aunque se encuentran diversas contradicciones e imprecisiones en el contenido y procedimientos de los instrumentos de planeación y regulación del mercado del suelo, para su puesta en marcha es posible interpretar que están adoptados los principios del ordenamiento territorial establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial.

- No obstante que el POT incluye la noción y aspectos procedimentales de la participación en plusvalía, esta contribución especial no se adopta de manera expresa en el texto del POT, por lo tanto los temas contenidos en los artículos 280 a 301 quedan sin aplicación.

Sin embargo, es importante mencionar que en el tema de la participación en la plusvalía se establece que la tasa de participación máxima es de 30%, contraviniendo lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial que establece que la tasa podrá estar entre 30% y 50%.

- La categoría instrumentos jurídicos no es precisa; los instrumentos que se incluyen como jurídicos –enajenación voluntaria, expropiación por vía administrativa-, son instrumentos de regulación del mercado del suelo.

PROGRAMA EJECUCION

Se establece que el Programa de Ejecución para 2001, es el mismo Plan de Inversiones. No hay un Programa de Ejecución correspondiente a las obras que deberán ejecutarse durante el período de vigencia del POT.

PROYECTOS⁸

1. Equipamientos de soporte territorial: terminal de transporte, matadero municipal, equipamiento de abastecimiento, centro de capacitación y desarrollo agropecuario y agroindustrial, aeropuerto

⁸ Se incluye este listado de proyectos, para evaluar su alcance regional.

3 PLANES DE DESARROLLO CIUDADES INTERMEDIAS

3.1 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SOGAMOSO.

Acuerdo No. 096 de 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Sogamoso – Boyacá y se conceden unas facultades.

CLASIFICACION DEL SUELO

Clasificación del suelo – Patrón de ocupación (arts. 41 -51): se adopta la clasificación del suelo de acuerdo con lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial, en suelo urbano, de expansión urbana y rural, y dentro de esta clase de suelos, el suelo suburbano y el de protección.

Suelo suburbano, art. 370

Comentario: como en los anteriores POT, la clasificación del suelo no tiene implicaciones precisas en materia del reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano; se transcribe el comentario que ya se hizo en los anteriores POT: “en la clasificación del suelo ni en ninguna otra sección del POT se hace referencia a los principios del ordenamiento territorial, en particular al reparto equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano, por lo cual hay que interpretar que la clasificación del suelo no está implicando una asignación de responsabilidades urbanísticas para propietarios del suelo y urbanizadores según la clase de suelo. De esta manera se están limitando y negando los efectos urbanísticos que se deben derivar de la clasificación del suelo, en los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Territorial”.

INSTRUMENTOS DE PLANEACION

Planes Parciales.

1. Gestión de los planes parciales (art. 244 - 250, plano 45): concepto, parámetros para los planes parciales, obligaciones, procedimiento para la implementación del sistema de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, requisitos comunes para planes parciales en el suelo de expansión, propuesta de planes parciales, requerimientos de los planes parciales en el municipio de Sogamoso, características de los planes parciales,

Comentarios: el artículo 247, sobre requisitos comunes para planes parciales en el suelo de expansión, plantea una posibilidad no suficientemente clara, pero interesante, de que los particulares asuman en un plan parcial el costo de infraestructuras de carácter primario (matriz, principal) y no solamente las infraestructuras secundarias o locales.

La decisión contenida en este artículo, hace parte del concepto que debe prevalecer en materia de reparto equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano. Sin embargo, esta interpretación de la Ley de Desarrollo Territorial todavía es muy debatida y tiene muy poca aceptación por parte de propietarios del suelo y urbanizadores y lamentablemente, por parte de funcionarios públicos municipales que continúan con la inercia de una práctica de sus funciones que sigue orientada por la tradición urbanística de la asignación de usos y edificabilidad predio a predio y asignación inequitativa de los costos y beneficios del desarrollo urbano.

Áreas de cesión (arts. 183 – 190): cesión tipo A, cesión tipo B, cesión tipo C, rangos para las cesiones urbanísticas en suelo urbano y de expansión.

Comentario: “la asignación de un porcentaje fijo de cesión para zonas verdes y equipamiento comunal, es otra manifestación de la contradictoria y equivocada acepción

que el POT desarrolla en relación con el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano y por lo tanto de la manera como debe obtenerse el suelo y financiarse la construcción de las infraestructuras de uso colectivo en los suelos de nuevo desarrollo. El porcentaje de suelo para equipamientos y zonas verdes debe provenir del cálculo específico de número de residentes de un área que se va a desarrollar mediante un plan parcial, no de un porcentaje fijo establecido a priori.”

Otros instrumentos de planeamiento:

INSTRUMENTOS REGULACION MERCADO DEL SUELO

Participación plusvalías	en	Reajuste de tierras	Desarrollo y construcción prioritaria	Expropiación	Derechos adicionales de construcción y desarrollo
--------------------------	----	---------------------	---------------------------------------	--------------	---

1. Banco de tierras (art. 30 y 253): se crea el banco de tierras.

2. Instrumentos de gestión y actuación urbanística (arts. 229 - 243): unidades de actuación urbanística, obligación de los gestores del proyecto de unidad de actuación urbanística, procedimientos para delimitar y ejecutar unidades de actuación urbanística, reparto equitativo de cargas y beneficios, sistema de gestión y ejecución de las actuaciones urbanísticas, ejecución de las unidades de actuación, sistema de cooperación, sistema de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, procedimiento para la implementación del sistema de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, sistema de compensación, derechos de construcción y desarrollo.

Comentario: el POT de Sogamoso incluye de manera casi textual algunos de los instrumentos de gestión y regulación pública del suelo contenidos en la Ley de Desarrollo Territorial. No es posible valorar a partir del texto, la capacidad concreta que tendrá el municipio para darles el adecuado y oportuno uso; sin embargo, aspectos como la no mención en el tratamiento de desarrollo del necesario empleo de los planes parciales y los instrumentos de gestión y actuación urbanística en los suelos con este tratamiento, no constituyen una buena señal.

3. Fondo de compensación (arts. 251 – 252): su objetivo es hacer efectivas “compensaciones” para áreas de conservación histórica, arquitectónica y ambiental.

Comentario: si bien la referencia a compensaciones para áreas de conservación histórica, arquitectónica y ambiental corresponde al contenido de la Ley de Desarrollo Territorial, el concepto de que a estas áreas se les impide el acceso a derechos de construcción que sí tienen otras áreas de la ciudad, presenta fuertes debates conceptuales.

Una interpretación sobre este tema y que a juicio de la consultora responsable de este capítulo, tiene mucha solidez y es consistente con el enfoque teórico central de la ley, es que los inmuebles y áreas que en los POT son declarados de conservación histórica, arquitectónica y ambiental no tienen a priori, como tampoco lo tiene ninguna otra zona de la ciudad, la garantía de acceder a derechos de construcción adicionales a los que tienen ya construidos.

El acceso a nuevos índices de construcción o a usos más rentables, que en términos de la LDT se constituyen en beneficios del desarrollo urbano, está condicionado a la asunción de responsabilidades, cargas o costos. En esa medida, al tratamiento de conservación en

cualquiera de sus modalidades, habría que darle compensaciones por la responsabilidad que tienen de mantener sus inmuebles como patrimonio cultural (costos de mantenimiento), pero no por una supuesta imposibilidad de acceder a mayores índices de edificabilidad; no tienen este beneficio, pero tampoco asumen cargas.

4. Participación en la plusvalía (arts. 254 - 278): noción, definiciones –aprovechamiento del suelo, índice de ocupación, índice de construcción, cambio de uso-, hechos generadores, efecto plusvalía resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano, efecto plusvalía resultado del cambio de uso, efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo, efecto plusvalía resultado de ejecución de obras públicas, área objeto de la participación en la plusvalía, monto de la participación, procedimiento de cálculo del efecto plusvalía, liquidación del efecto de plusvalía, difusión del efecto plusvalía en las diferentes zonas, solicitud de revisión del efecto plusvalía, exigibilidad y cobro de la participación, recálculo del efecto plusvalía, exoneración del cobro de la participación en la plusvalía, ajustes a los montos de la participación, formas de pago de la participación, destinación de los recursos provenientes de la participación, independencia respecto de otros gravámenes, participación en plusvalía por ejecución de obras públicas, derechos adicionales de construcción y desarrollo, títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo, exigibilidad y pago de los derechos adicionales

Comentario:

1. los artículos que hacen referencia a la participación en la plusvalía, no constituyen la adopción específica por parte del municipio de Sogamoso de la contribución especial de plusvalía; por lo tanto lo contenido en estos artículos no tiene aplicación.

2. En el cálculo del efecto plusvalía por el mayor aprovechamiento del suelo, se mantiene la definición de la Ley de Desarrollo Territorial que es equivocada; es necesario modificar esta definición por la del artículo 3° Decreto reglamentario 1788 de 2004 que expidieron Min. Ambiente y Min. Hacienda.

PROGRAMA DE EJECUCION

Adopción del programa de ejecución (art. 390): el programa de ejecución incluye los planes de servicios públicos, plan vial y de transporte, plan de espacio público, plan de equipamientos, plan de prevención de amenazas y riesgos, plan ambiental, plan productivo sostenible, plan de vivienda urbano, plan de vivienda rural, plan político e institucional, local y regional.

Comentario: aún cuando el artículo 390 afirma que es de carácter obligatorio la ejecución de las actuaciones de corto plazo, el Acuerdo no especifica esas actuaciones y proyectos. Parece entenderse que son los que ya están contenidos en el año de aprobación del Acuerdo, en el plan de inversiones de cada entidad pública y/o en el plan de desarrollo.

PROYECTOS

No se definen proyectos

3.2 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ZIPAQUIRÁ

Acuerdo 012 de 2000. Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones.

CLASIFICACION DEL SUELO

1. **Clasificación del suelo** (arts. 11 – 15 y planos G-03 A Clasificación del suelo Municipio y G-03 B Subclasificación del suelo). Se transcribe la definición de la Ley de Desarrollo Territorial de suelo urbano, de expansión, rural, suburbano y de protección y se señalan los planos que contienen la clasificación del suelo.

Comentario: como en los anteriores POT, la clasificación del suelo no tiene implicaciones precisas en materia del reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano; se transcribe el comentario que ya se hizo en los anteriores POT: “en la clasificación del suelo ni en ninguna otra sección del POT se hace referencia a los principios del ordenamiento territorial, en particular al reparto equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano, por lo cual hay que interpretar que la clasificación del suelo no está implicando una asignación de responsabilidades urbanísticas para propietarios del suelo y urbanizadores según la clase de suelo. De esta manera se están limitando y negando los efectos urbanísticos que se deben derivar de la clasificación del suelo, en los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Territorial”.

INSTRUMENTOS DE PLANEACION

Planes parciales:

1. Normas estructurales del componente urbano (arts. 36 – 37): **Directrices para la formulación de planes parciales**, planes parciales de mejoramiento integral, planes parciales de desarrollo para las áreas clasificadas como suelos de expansión, criterios y procedimientos para la caracterización de unidades de actuación urbanística

Comentario: aún cuando se establece que los planes parciales se desarrollarán de acuerdo con lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial, afirmación general que en principio puede hacer suponer que en el municipio hay un adecuado entendimiento de los planes parciales y su gestión, el sólo hecho de establecer que se harán planes parciales de mejoramiento integral indica que hay una interpretación equivocada sobre este instrumento de planeación.

2. Clasificación de la funciones viales (art. 41, párrafo): se afirma que el suelo para las vías arteriales y zonales será comprado por el municipio a los propietarios.

Comentario: esta afirmación desconoce que las vías arteriales y zonales que estén localizadas dentro de un plan parcial, podrán ser objeto del reparto equitativo de costos y beneficios y por lo tanto el suelo no se obtendrá ni su construcción se financiará con recursos públicos, sino que estará a cargo de propietarios del suelo y urbanizadores, siempre y cuando las respectivas vías deban construirse por efecto de requerimientos del área del plan parcial.

Lo establecido en el párrafo del artículo 41, muestra otra interpretación inadecuada de los planes parciales y del efecto que esta figura debe tener en relación con el financiamiento de la infraestructura de uso público municipal. Este comentario también aplica para el tema de los servicios públicos domiciliarios urbanos (arts. 54 – 55), en los que sólo se hace responsable de financiamiento al urbanizador de las redes locales, desconociendo que si

para un área de nueva urbanización se requiere la construcción de infraestructuras de servicios públicos de escala mayor que la local, éstas deben ser financiadas por el propietario del suelo y el urbanizador.

3. Sistema de equipamientos urbanos (arts. 50 – 53): se hacen diversas precisiones sobre los equipamientos urbanos: definición del sistema, clasificación, niveles de cobertura, estructura de equipamientos regionales, urbanos y de espacios representativos.

Comentario: en los equipamientos urbanos de escala próxima al vecindario y eventualmente en los de escala zonal en suelo de expansión, el suelo requerido y su construcción, deben financiarse con cargo al reparto equitativo de costos y beneficios. En los artículos 50 a 53 no se menciona la forma como deben financiarse los equipamientos.

4. Tratamiento de desarrollo (art. 62): se afirma que para el desarrollo urbanístico de estas áreas, se requiere la elaboración de planes parciales.

Comentario: es una afirmación técnicamente adecuada, sin embargo, como ya se ha planteado, el POT presenta una interpretación equivocada en relación con la forma como se deben obtener las infraestructuras públicas en las áreas que se desarrollan mediante planes parciales.

5. Cesiones urbanísticas obligatorias (art. 68): se establece un porcentaje fijo del área neta urbanizable que deberá ceder el urbanizador, que varía en las zonas con actividad residencial entre 25% y 30%.

Comentario: la asignación de un porcentaje fijo de cesión para zonas verdes y equipamiento comunal, es otra manifestación de la contradictoria y equivocada acepción que el POT de Zipaquirá desarrolla en relación con el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano y por lo tanto de la manera como debe obtenerse el suelo y financiarse la construcción de las infraestructuras de uso colectivo en los suelos de nuevo desarrollo. El porcentaje de suelo para equipamientos y zonas verdes debe provenir del cálculo específico de número de residentes de un área que se va a desarrollar mediante un plan parcial, no de un porcentaje fijo establecido a priori.

Otros instrumentos de planeamiento:

INSTRUMENTOS REGULACION MERCADO DEL SUELO

Participación en plusvalías	Reajuste de tierras	Desarrollo y construcción prioritaria	Expropiación	Derechos adicionales de construcción y desarrollo
-----------------------------	---------------------	---------------------------------------	--------------	---

1. **Participación en plusvalía** (art. 77): se hace una mención muy general a la plusvalía como un instrumento financiero y a que serán beneficiarias las zonas que se suelo rural pasan a suelo suburbano o de expansión.

Comentario: esta referencia no constituye la adopción formal de la participación en la plusvalía para el municipio de Zipaquirá.

PROGRAMA DE EJECUCION

No se define un programa de ejecución

PROYECTOS

No se definen proyectos

3.3 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE FUSAGASUGÁ

Acuerdo No. 29 de 2001. Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Fusagasugá, se aprueba en toda su extensión el documento técnico de soporte y los planos generales y se determinan sus componentes y contenidos.

CLASIFICACION DEL SUELO

1. Clasificación del suelo (arts. 22 – 32): se adopta la clasificación del suelo de acuerdo con lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial, en suelo urbano, de expansión urbana y rural, y dentro de esta clase de suelos, el suelo suburbano y el de protección.

Comentario:

-se diferencia el suelo urbano del suelo incluido dentro del perímetro sanitario, decisión que es contraria a lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial según la cual estas dos áreas deben ser coincidentes, con el fin de evitar la presencia de áreas consideradas como urbanas, pero carentes de servicios públicos básicos.

- como en los anteriores POT, la clasificación del suelo no tiene implicaciones precisas en materia del reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano; se transcribe el comentario que ya se hizo en los anteriores POT: “en la clasificación del suelo ni en ninguna otra sección del POT se hace referencia a los principios del ordenamiento territorial, en particular al reparto equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano, por lo cual hay que interpretar que la clasificación del suelo no está implicando una asignación de responsabilidades urbanísticas para propietarios del suelo y urbanizadores según la clase de suelo.

De esta manera se están limitando y negando los efectos urbanísticos que se deben derivar de la clasificación del suelo, en los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Territorial”.

INSTRUMENTOS DE PLANEACION

Planes Parciales

1. Planes parciales (art. 306 - 308): planes parciales en el municipio de Fusagasugá – definición, localización, delimitación-, Fusagasugá siglo XXI plan parcial de conservación, Fusagasugá siglo XXI plan parcial de renovación o redesarrollo, Fusagasugá siglo XXI plan parcial de desarrollo, Fusagasugá siglo XXI plan parcial parque tecnológico y/o de actividad económica, Fusagasugá siglo XXI plan parcial parque tecnológico y/o de actividad económica y de servicios, Fusagasugá siglo XXI plan parcial de mejoramiento integral, Fusagasugá siglo XXI plan parcial para el mejoramiento de espacio público, equipamiento institucional, recreativo, cultural y deportivo, Fusagasugá siglo XXI plan parcial zonas verdes, Fusagasugá siglo XXI plan parcial red de andenes, Fusagasugá siglo XXI plan parcial unidades integrales de desarrollo social, Fusagasugá siglo XXI plan parcial para las zonas de suelo suburbano, Fusagasugá siglo XXI plan parcial para los centros poblados del sector rural, Fusagasugá siglo XXI plan parcial de expansión urbana –Santa María, Resguardo-, Fusagasugá siglo XXI plan parcial recuperación corriente hídrica Sabaneta La Parroquia, Fusagasugá siglo XXI plan parcial de desarrollo urbanístico individual, normas generales para los planes parciales –definición general de usos, normas –cesiones al municipio-, reglamentación sobre el desarrollo de la malla vial, densidades, alturas, antejardines, voladizos, aislamientos, equipamiento comunal privado, estacionamientos, índice de habitabilidad, plusvalías-.

Comentario: si bien en el artículo 306, en la definición de los planes parciales se adopta el concepto que sobre estos planes establece la Ley de Desarrollo Territorial, lo cual supone entre otros aspectos la adopción estricta del principio y técnicas de reparto equitativo de cargas y beneficios, el desarrollo de toda la sección de planes parciales evidencia una inadecuada interpretación de este instrumento, que conllevará a la no aplicación de este principio. Se mencionan algunos temas que permiten afirmar que el POT de Fusagasugá presenta importantes malentendidos en relación con los planes parciales: la definición de planes parciales de mejoramiento integral, de mejoramiento del espacio público, de zonas verdes, de red de andenes y la definición a priori de un porcentaje de suelo para las llamadas cesiones tipo A, entre otros.

2. Áreas de desarrollo (arts. 209 - 214): definición y clasificación, área para vivienda de interés social, área para desarrollo habitacional de densidad alta, media, baja: uso principal, complementario, condicionado o restringido, área y frente mínimo de lote, área de ocupación, área de construcción, alturas, retroceso anterior, retroceso posterior, pozos de luz.

Comentario: de manera inadecuada se establece a priori un área máxima de ocupación (índice de ocupación) y un área de construcción para las áreas de desarrollo habitacional de densidad alta, media y baja; estas áreas e índices deberían ser el resultado del diseño urbanístico del área que será objeto de desarrollo y del cálculo de reparto equitativo de cargas y beneficios

3. Cesiones del suelo urbano y afectaciones (arts. 195 – 204): clasificación de las cesiones –de espacio público tipo A, de equipamiento comunal tipo B-, afectaciones, exigencia y porcentaje de cesiones tipo A, cesión tipo A según usos, carácter público de las zonas de cesión tipo A, destinación de la cesión tipo A, pagos compensatorios de las cesiones tipo A, cesiones tipo B – equipamiento comunal privado, exigencias de cesión tipo B, localización.

Comentario: se transcribe el comentario que se hizo en relación con las cesiones para el caso del POT de Zipaquirá, pues es coincidente con el planteamiento de cesiones del POT de Fusagasugá: “la asignación de un porcentaje fijo de cesión para zonas verdes y equipamiento comunal, es otra manifestación de la contradictoria y equivocada acepción que el POT de Zipaquirá desarrolla en relación con el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano y por lo tanto de la manera como debe obtenerse el suelo y financiarse la construcción de las infraestructuras de uso colectivo en los suelos de nuevo desarrollo. El porcentaje de suelo para equipamientos y zonas verdes debe provenir del cálculo específico de número de residentes de un área que se va a desarrollar mediante un plan parcial, no de un porcentaje fijo establecido a priori.”

4. Vías – normas y aspectos institucionales (art. 119 y 127): la ejecución de vías será adelantada por los urbanizadores, siempre y cuando éstas sean vías locales; cuando en un terreno con tratamiento de desarrollo se deban ejecutar vías V-1 a V-5, el propietario solamente cederá el 7% del área bruta requerida para la construcción de la vía

Comentario: estas dos afirmaciones van en contra del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios. Debido a que es oportuno y aplica para el caso de Fusagasugá, se transcribe el comentario que sobre el mismo tema, se hizo en relación con el POT de Zipaquirá: “esta afirmación desconoce que las vías arteriales y zonales que estén localizadas dentro de un plan parcial, podrán ser objeto del reparto equitativo de costos y beneficios y por lo tanto el suelo no se obtendrá ni su construcción se financiará con recursos públicos, sino que estará a cargo de propietarios del suelo y urbanizadores,

siempre y cuando las respectivas vías deban construirse por efecto de requerimientos del área del plan parcial”.

Otros instrumentos de planeamiento:

INSTRUMENTOS REGULACION MERCADO DEL SUELO

Participación plusvalías	en	Reajuste de tierras	Desarrollo y construcción prioritaria	Expropiación	Derechos adicionales de construcción y desarrollo
--------------------------	----	---------------------	---------------------------------------	--------------	---

1. Enajenación forzosa (arts. 353 – 355):

Comentario: el POT de Fusagasugá hace una copia textual de lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial respecto a la enajenación forzosa, pero sin hacer ninguna especificación sobre la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, cuyo incumplimiento es el que da lugar al uso de la enajenación forzosa.

De esta manera, en Fusagasugá no se está dando aplicación al instrumento que tiene por objetivo impedir la retención ociosa de suelos aptos para el desarrollo urbano.

2. Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial (arts. 356 – 360): el POT de Fusagasugá hace una copia textual de lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial respecto a la enajenación voluntaria y expropiación judicial.

3. Expropiación por vía administrativa (arts. 361 – 370): el POT de Fusagasugá hace una copia textual de lo establecido en la Ley de Desarrollo Territorial respecto a la expropiación por vía administrativa

4. Participación en plusvalía (arts. 371 – 373): hay un reconocimiento a que el municipio de Fusagasugá ya aprobó el Acuerdo Municipal No. 10 de 2001 por medio del cual se adoptó la participación en plusvalía en el municipio.

PROGRAMA DE EJECUCION

No se define un programa de ejecución

PROYECTOS

No se definen proyectos

3.4 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MOSQUERA

Acuerdo 020 de 2006. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mosquera, departamento de Cundinamarca

Decreto 053 de 2007. Por el cual se modifica la reglamentación urbanística del municipio de Mosquera, departamento de Cundinamarca y se deroga el Acuerdo 092 de 2000 – decreto reglamentario sobre normas de urbanismo, parcelación, arquitectura y construcciones en general.

CLASIFICACION DEL SUELO

Acuerdo 020 de 2006

1. Clasificación del suelo (arts. 12 – 14): suelo urbano y suelo de expansión; suelo rural (art. 15).

Comentario: en el artículo correspondiente al suelo rural se incluye además de la definición de éste, de manera errónea, el concepto que la Ley de Desarrollo Territorial establece para las áreas suburbanas. Los dos tipos de suelo, rural y suburbano, tienen tipos y condiciones de uso radicalmente diferentes. El suelo rural no deberá urbanizarse por ninguna razón, mientras que el suelo suburbano podrá tener usos urbanos, pero de baja densidad.

Decreto 053 de 2007

1. Suelo de expansión, art. 22, adopción y modalidades de tratamiento, párrafo 3°: se afirma que el suelo de expansión de Siete Trojes podrá desarrollarse mediante plan parcial, unidades de actuación urbanística o urbanización

Comentario: equiparar y no diferenciar las tres modalidades de intervención –plan parcial, unidad de actuación urbanística y urbanización-, demuestran confusión e incompreensión sobre las condiciones básicas que la administración municipal debe exigir a propietarios y urbanizadores en los suelos de expansión –diseño urbano comprensivo de todo el suelo de expansión y construcción de todas las infraestructuras públicas y equipamientos de uso colectivo-.

Estas exigencias no es posible obtenerlas mediante un proceso tradicional de urbanización; solamente a través de un plan parcial y unidades de actuación urbanística.

2. Clasificación del suelo (art. 46). Suelo rural, suburbano y de protección.

Comentario: se hacen especificaciones adicionales sobre características de esta clase de suelos, así como de áreas del municipio calificadas según esta clasificación.

Sigue siendo inapropiada y ambigua la definición de suelo suburbano, lo que puede constituir una autorización implícita a la creciente ocupación del suelo rural con usos y densidades urbanas.

INSTRUMENTOS DE PLANEACION

Planes parciales:

Acuerdo 020 de 2006.

1. Planes parciales (arts. 63 – 66): clases de planes parciales, delimitación y

características de las áreas de los planes, plan parcial de Siete Trojes.

Comentario: el contenido de estos artículos es muy insuficiente; se reduce a reproducir la definición de planes parciales de la Ley de Desarrollo Territorial y a establecer un único plan parcial para el municipio –Siete Trojes-. No hay referencia alguna a los aspectos de diseño y gestión de los planes parciales.

Decreto 053 de 2007

1. Planes parciales: (art. 23, párrafo 6): se establece la adopción del contenido que sobre planes parciales se encuentra en la Ley de Desarrollo Territorial, en el Decreto reglamentario nacional 2181 de 2006 sobre planes parciales y en las normas nacionales que continúen desarrollándose.

2. Planes parciales (Cap. VIII, arts. 40 – 46): contiene: marco normativo de prevalencia, objetivos general y específico, ámbito espacial de aplicación –plan urbano espacial, plan parcial, lineamientos del plan parcial, desarrollo del plan parcial-, criterios básicos, alcance y componentes, iniciativa de los planes parciales, etapas para la formulación y adopción de los planes parciales.

Comentario: el contenido del capítulo sobre planes parciales carece de jerarquía y priorización de los temas que se reglamentan y evidencia que hay confusión en la comprensión de este instrumento de planeación y gestión del suelo.

Por ejemplo, en la referencia que se hace a las inversiones que deben hacerse en un plan parcial, no se menciona el empleo de las técnicas de reparto equitativo de cargas y beneficios, sino que se menciona que las inversiones públicas deben quedar contenidas en el presupuesto anual de las entidades públicas y que los privados “podrán” participar con recursos financieros o terreno”.

Estas referencias pueden entenderse como la continuación del esquema que ha predominado en la urbanización de las ciudades colombianas, en el que la administración pública asume los costos de la urbanización y el propietario del suelo y urbanizador reciben importantes beneficios económicos derivados de la asignación de usos del suelo y metros² de construcción.

Otros instrumentos de planeamiento:

Acuerdo 020 de 2006

1. Cesiones para Zonas Verdes y Equipamientos (arts. 46,47). Se establece que toda nueva urbanización en zona urbana, deberá ceder mínimo el 25% del área neta urbanizable para zonas verdes (2/3) y para equipamientos (1/3).

Comentario: Aunque las cesiones de suelo para espacio de uso colectivo no son en estricto sentido instrumentos de planeamiento, el procedimiento que se establece para la obtención de estos suelos, sí da una importante indicación sobre si en un POT se adopta o no el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano.

La inclusión de estas cesiones, sin ninguna referencia al principio y a las técnicas para la distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano, permite afirmar que el POT del municipio de Mosquera continúa promoviendo la práctica de los procesos de urbanización previos a la Ley de Desarrollo Territorial, en la que el propietario del suelo y el urbanizador sólo se hacen responsables de la habilitación como suelo urbano, de la porción de suelo correspondiente a la licencia de urbanización, sin considerar todas las responsabilidades y costos que les corresponden cuando una urbanización causa impactos urbanísticos en un área mayor que la del proyecto específico.

Se siguen adoptando procesos de urbanización que otorgan beneficios urbanísticos y económicos predio a predio y muy pocas exigencias a los propietarios y urbanizadores en materia de provisión de infraestructuras públicas y de uso colectivo, generando un reparto

inequitativo entre la administración municipal y los propietarios del suelo de los beneficios y costos del desarrollo urbano.

2. Normatividad urbanística (arts. 56,57): tratamientos de utilización (expresión confusa) – desarrollo, consolidación, conservación y mejoramiento integral, renovación urbana; normatividad para los anteriores tratamientos –determinación de densidades, de índices básicos de edificabilidad, aislamientos-.

Comentario: el contenido de los artículos 56 y 57 en los que se asignan densidades y alturas para las construcciones, es decir beneficios, sin la correspondiente especificación de las cargas u obligaciones a las que deben asociarse, corrobora la afirmación ya hecha de que en este POT, no se aplica el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

Decreto 053 de 2007

1. Cesiones obligatorias para sectores sin urbanizar (art. 26): refrenda lo establecido en el Acuerdo 020 de 2006.

Comentario: el comentario es similar al hecho anteriormente para los artículos 46 y 47 del Acuerdo 020 de 2006. Sin embargo, en este Decreto 053 de 2007, el establecimiento de porcentajes del área neta urbanizable preestablecidos para zonas verdes y equipamientos, es claramente contradictorio con las normas sobre diseño y gestión de los planes parciales establecidas en la Ley de Desarrollo Territorial.

2. Normas arquitectónicas – volumetría aplicable para vivienda en los diferentes tratamientos (art. 35): se establece para los sectores sin urbanizar, normas sobre alturas, antejardín, aislamientos, voladizos, empates

Comentario: estas normas, particularmente las de alturas, cuya definición se relaciona con el balance entre beneficios y costos del desarrollo urbano, no deben definirse a priori, sino como resultado del cálculo de reparto equitativo de costos y beneficios, técnica que se desarrolla en la elaboración de los planes parciales.

La definición de estas normas, es una evidencia más de que en el POT de Mosquera, se mezclan de manera contradictoria decisiones propias del desarrollo urbano predio a predio, con intentos de dar aplicación a los nuevos principios del ordenamiento territorial establecidos en la Ley de Desarrollo Territorial.

INSTRUMENTOS REGULACION MERCADO DEL SUELO

Participación en plusvalías	Reajuste de tierras.	Desarrollo y construcción prioritaria	Expropiación	Derechos adicionales de construcción y desarrollo
-----------------------------	----------------------	---------------------------------------	--------------	---

Acuerdo 20 de 2006:

Participación en la Plusvalía: (arts. 69 – 73): participación en la plusvalía, zonas que generan plusvalía por incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana y de zona de expansión a urbana, zonas que generan plusvalía por incorporación de suelo rural a suelo suburbano, zonas que generan plusvalía por mayor aprovechamiento de suelo, destinación prioritaria de los recursos provenientes de la participación en plusvalía.

Comentario: el texto sobre participación en la plusvalía, que es una copia de partes del texto de la Ley de Desarrollo Territorial, no constituye una adopción de esta contribución especial para el municipio de Mosquera, por lo tanto no es de utilidad.

PROGRAMA DE EJECUCION

No se define un programa de ejecución

PROYECTOS**Acuerdo 20 de 2006:**

1. Proyectos de escala subregional: i) gestión ambiental regional: manejo y descontaminación de los ríos Bogotá, Bojacá, Subachoque, Balsillas, Ciénaga del Güalí, Tres Esquinas, laguna de la Herrera, con la coordinación de la autoridad ambiental competente, ii) saneamiento hídrico laguna de la Herrera, Ciénaga del Güalí y Distrito de riego La Ramada, iii) manejo de zonas de riesgo, iv) usos del suelo en áreas municipales limítrofes, v) salud y educación, vi) coordinación regional de la prestación por parte del distrito capital de los servicios públicos de energía, gas domiciliario y telecomunicaciones, vii) acta de concertación sobre acuerdos relacionados con “conurbación y sistema vial en los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial Mosquera y Funza”

Comentario: se incluyen a manera de información, en este cuadro los proyectos de escala subregional incluidos en el POT de Mosquera, pero resulta claro que no son de la escala regional correspondiente a la de Región Central

3.5 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CHÍA

Acuerdo No. 17 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Chía (Cundinamarca).

CLASIFICACION DEL SUELO

De la clasificación de los usos del suelo⁹: clases de uso¹⁰ del suelo, el suelo urbano, el suelo rural, el suelo suburbano, el suelo de expansión urbana, el suelo de protección, definición de los perímetros de las clases de uso. Capítulo 2, arts. 6,7; mapas Nos. 1 y 2, Estructura General del territorio a largo plazo – usos del suelo y, Estructura General del territorio a largo plazo – zonificación.

Comentario:

-La denominación “Clasificación de los usos del suelo”, demuestra una confusión de carácter teórico. La Ley de Desarrollo Territorial establece que el suelo municipal se debe clasificar en tres clases de suelo: urbano, de expansión y rural (LDT, art. 30); esta clasificación no tiene como objetivo principal asignar usos del suelo específicos, sino establecer las responsabilidades urbanísticas de sus propietarios.

La asignación de usos del suelo es una decisión de la administración pública municipal, que es de menor jerarquía respecto a la clasificación del suelo.

- como en los anteriores POT, la clasificación del suelo no tiene implicaciones precisas en materia del reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano; se transcribe el comentario que ya se hizo en los anteriores POT: “en la clasificación del suelo ni en ninguna otra sección del POT se hace referencia a los principios del ordenamiento territorial, en particular al reparto equitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano, por lo cual hay que interpretar que la clasificación del suelo no está implicando una asignación de responsabilidades urbanísticas para propietarios del suelo y urbanizadores según la clase de suelo.

De esta manera se están limitando y negando los efectos urbanísticos que se deben derivar de la clasificación del suelo, en los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Territorial”.

INSTRUMENTOS DE PLANEACION

Planes parciales:

1. Planes de renovación urbana (art. 84): se establece que los programas de renovación urbana deberán ejecutarse mediante planes parciales; el contenido establecido para estos planes parciales es muy insuficiente

2. Planes Parciales (arts. 101 – 103): definición, directrices para su elaboración: contenido, tipos de planes parciales y delimitación de unidades de actuación, procedimientos para la formulación y adopción de planes parciales.

3. Planes parciales prioritarios (art. 103): Corto plazo: i) plan parcial VIS en lote Milenio (antes San Andrés), ii) planes parciales centros poblados Fonquetá, Fagüa, Cerca de la

¹⁰ Subrayado fuera del texto original.

Piedra, La Balsa, Tíquiza y Bojacá, iii) revitalización, consolidación y conservación centro histórico, iv) red de andenes y malla vial del casco urbano. Mediano plazo: i) diseño y construcción Avenida de la Constitución o Los Chilacos. Mediano y largo plazo: i) diseño, adquisición de predios y construcción vía troncal a la Autopista.

Comentario: las referencias de los artículos 101 y 102 a los planes parciales son citas textuales de la Ley de Desarrollo Territorial y de un decreto reglamentario de esta Ley, éste último ya derogado. Los planes parciales identificados, permiten afirmar que hay una comprensión equivocada del instrumento de planeación plan parcial; de otra manera no se explica que se identifiquen planes parciales cuyo objetivo es dotar al municipio de un tipo específico de infraestructuras públicas; es el caso de planes parciales de andenes y vías y, de vías específicas: Avenida de la Constitución, avenida troncal a la Autopista.

4. Actuaciones urbanísticas (arts. 104 – 108): directrices generales para las actuaciones urbanísticas –elementos de una actuación urbanística, obligaciones de propietarios y partícipes, distribución de cargas y beneficios, procedimientos de las unidades de actuación urbanística, ejecución de las unidades de actuación urbanística, ejecución mediante reajuste de tierras, ejecución mediante cooperación entre partícipes.

Comentario: el contenido del subcapítulo de Actuaciones Urbanísticas considera de manera más explícita que el de planes parciales el tema de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano; sin embargo, debido a que las unidades de actuación urbanística son una categoría de planeación y de gestión de menor jerarquía y dependiente de las decisiones del plan parcial, la relación que el POT de Chía establece entre este dos instrumentos –plan parcial y unidad de actuación-, es equívoca y contradictoria.

El contenido de los artículos sobre Actuaciones Urbanísticas, da mayor énfasis en el tema de reparto equitativo de cargas y beneficios, a temas relacionados con procedimientos que a los temas de aplicación de esta técnica.

Otros instrumentos de planeamiento:

1. Cesiones tipo A y B (art. 60).

Comentario: Se incluye el mismo comentario que para el POT de Villavicencio por considerar que es oportuno y aplica en su totalidad al caso de Chía: Aunque las cesiones de suelo para espacio de uso colectivo no son en estricto sentido instrumentos de planeamiento, el procedimiento que se establece para la obtención de estos suelos, sí da una importante indicación sobre si en un POT se adopta o no el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano.

La inclusión de estas cesiones, sin ninguna referencia al principio y a las técnicas para la distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano, permite afirmar que el POT del municipio de Chía continúa promoviendo la práctica de los procesos de urbanización previos a la Ley de Desarrollo Territorial, en la que el propietario del suelo y el urbanizador sólo se hacen responsables de la habilitación como suelo urbano, de la porción de suelo correspondiente a la licencia de urbanización, sin considerar todas las responsabilidades y costos que les corresponden cuando una urbanización causa impactos urbanísticos en un área mayor que la del proyecto específico.

Se siguen adoptando procesos de urbanización que otorgan beneficios urbanísticos y económicos predio a predio y muy pocas exigencias a los propietarios y urbanizadores en materia de provisión de infraestructuras públicas y de uso colectivo, generando un reparto inequitativo entre la administración municipal y los propietarios del suelo de los beneficios y costos del desarrollo urbano.

2. Tratamiento de Desarrollo (arts. 64 – 76): definiciones, desarrollo por urbanización, modalidades de urbanización, conformación de la red vial arterial en desarrollos por urbanización, conformación de la red vial local en desarrollos por urbanización, conformación del sistema de áreas recreativas de uso público en desarrollos por urbanización, especificaciones técnicas para infraestructuras y servicios públicos en desarrollos por urbanización, segregación del espacio privado en urbanizaciones, normas sobre volumetría en desarrollos por construcción, normas sobre equipamiento comunal privado en desarrollos por construcción, estacionamientos en desarrollos por construcción, densidades habitacionales en desarrollos por construcción.

Comentario: el contenido y precisiones establecidas para el tratamiento de desarrollo, deberían incluir la decisión de que el suelo correspondiente a este tratamiento debe desarrollarse mediante planes parciales y la aplicación en éstos, del principio y las técnicas del reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano. Esta decisión no se toma y por el contrario, se adoptan una serie de medidas urbanísticas que son opuestas a los principios del ordenamiento territorial, específicamente al del reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano; es el caso de las indicaciones para la conformación de la red vial arterial y local en desarrollos por urbanización, la conformación del sistema de áreas recreativas de uso público, la entrega de cesiones tipo A y B, y otras.

NORMAS URBANISTICAS , usos y edificabilidad

1. Usos generales del suelo¹¹ (título 1, capítulo 3).

2. Usos urbanos: definiciones, áreas del sistema vial, áreas recreativas de uso público, áreas de servicios públicos, áreas para la protección histórico cultural y de protección del paisaje, áreas recreativas privadas, áreas para la conservación de bienes privados de interés público, áreas de uso residencial (vivienda unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar, de conjunto o agrupaciones), área de uso comercial (cobertura local clase I, cobertura municipal o zonal clase II, cobertura regional clase III), área de uso industrial (artesanal clase I, liviana a mediana de bajo impacto ambiental clase II, mediana a pesada de alto impacto ambiental clase III), área de uso institucional (local clase I, cobertura municipal clase II, cobertura regional clase iii), área de uso múltiple (arts. 8 – 19)

3. Usos rurales: definiciones, zona agropecuaria (agrícola intensiva bajo invernaderos, explotaciones pecuarias intensivas en galpones, agropecuario intensivo, agropecuario tradicional), zona forestal de amortiguación, zona recreacional y turística, zona comercial rural, zona jardín de uso múltiple, zona jardín de uso múltiple especial, zona industrial rural, zona institucional rural, zona rural de servicios públicos (arts. 20 – 29)

4. Usos suburbanos: zona de granjas – zona rural suburbana, centros poblados rurales, zonas de corredor vial suburbano, zona rural de vivienda campestre y campestre especial (arts. 30 – 33)

5. Usos de protección: zona de bosque protector, zona de reserva forestal protectora, zona para la protección del sistema hídrico, zona de riesgo, zona de resguardo (arts. 34 – 38)

6. Asignación de usos y tratamientos (arts. 94 – 100, plano 2 - zonificación): área histórica, área uso múltiple, área residencial urbana, área de vivienda de interés social, área industrial liviana de medio y bajo impacto ambiental, sistema verde municipal de Chía, áreas de conservación de bienes especiales.

Comentario:

- Se trata de una descripción de los diversos usos del suelo (urbanos, rurales, suburbanos, de protección), sin referencia alguna a su localización específica en el territorio del municipio de Chía
- Este subcapítulo contiene las normas de usos y edificabilidad para las diferentes áreas urbanas. En el caso de proyectos que se considere que son parte de la agenda de Región Central y que estén localizados en alguna de las áreas de uso de este subcapítulo, en principio se deberá cumplir con las normas establecidas de uso y edificabilidad, a menos que se evalúe y determine que generan algún grado de incumplimiento de los principios del ordenamiento territorial establecidos en Colombia (Ley de Desarrollo Territorial).

INSTRUMENTOS REGULACION MERCADO DEL SUELO

Participación en plusvalías	Reajuste de tierras	Desarrollo y construcción prioritaria	Expropiación	Derechos adicionales de construcción y desarrollo
<p>1. Desarrollo y construcción prioritaria (arts. 109 – 110): Comentario: hay una presentación confusa e incompleta de este instrumento. Se declara el sector de Mercedes de Calahorra como de “desarrollo de construcción prioritaria” (¿) para vivienda de interés social; sin embargo, esta área no fue previamente identificada como una zona en la que se desarrollaría un plan parcial prioritario, decisión que debería acompañar a la declaratoria de desarrollo prioritario.</p> <p>2. Participación en la plusvalía (arts. 111 – 136): Comentario: se hace una transcripción casi textual del capítulo IX de la Ley de Desarrollo Territorial, Participación en la Plusvalía; la inclusión de la participación en plusvalía no tiene efecto por cuanto el texto no adoptó de manera específica esta contribución especial para el municipio de Chía.</p>				

PROGRAMA DE EJECUCION

No hay proyectos que puedan considerarse de escala o alcance regional y que por lo tanto puedan hacer parte de los proyectos prioritarios o de interés para la Región Central.

PROYECTOS

No hay proyectos que puedan considerarse de escala o alcance regional y que por lo tanto puedan hacer parte de los proyectos prioritarios o de interés para la Región Central.

4 COMENTARIOS FINALES

Una vez revisados los Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Básico de Ordenamiento Territorial –según corresponda dependiendo del número de habitantes de cada municipio- para cada uno de los 9 municipios, y elaborados unos comentarios específicos para cada uno de ellos, se presentan a continuación algunos comentarios generales que recogen y sintetizan los aspectos más relevantes encontrados en este análisis de los POT.

1. Todos los POT estudiados incluyen los instrumentos de planeación urbana y gestión del suelo que establece la Ley de Desarrollo Territorial

2. Sin embargo, con excepción de Bogotá para algunos de los instrumentos evaluados, todos los municipios parecen hacer una inclusión formal, poco operativa y podría decirse que aparente, de los instrumentos de planeación urbana y gestión del suelo

3. La condición de inclusión formal de los instrumentos de planeación y gestión del suelo con muy pocos alcances operativos, se expresa en el hecho de que con frecuencia se emplean citas textuales de la Ley de Desarrollo Territorial, sin que haya desarrollos de mayor precisión y nivel de detalle para el caso específico del municipio que es objeto del POT.

4. El caso más evidente y frecuente de la situación mencionada, sobre que los textos relacionados con los instrumentos de planeación y gestión del suelo son una copia textual de la Ley de Desarrollo Territorial, con escaso o nulo acondicionamiento a la situación específica del municipio, lo constituye la forma como se incluye la Participación en la Plusvalía. Ninguno de los municipios estudiados que incluye esta contribución especial en el POT, adopta el tributo y por lo tanto, aún no puede hacer uso de él. La repetición del texto de la Ley, que incluye temas como la noción de plusvalía, los hechos generadores, las formas de cálculo, el procedimiento para su liquidación e información a beneficiarios, etc, **no** constituye la adopción de la participación en plusvalía. Ésta requiere que en el Acuerdo que se adopta el POT o en otro Acuerdo del Concejo Municipal (no puede ser Decreto del Alcalde), se establezca de manera específica que se adopta el tributo de manera particular para el municipio respectivo y se defina el porcentaje de cobro.

5. Es dominante la ausencia de claridad y precisión sobre la aplicación concreta del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano.

6. En relación con el principio y técnicas de reparto equitativo de cargas y beneficios, predomina una condición ambigua entre este principio que en los POT es mencionado de manera tímida en las referencias a los planes parciales, en tanto es más frecuente y explícita la referencia a procedimientos, que implican por el contrario un reparto inequitativo de costos y beneficios del desarrollo urbano.

Se mencionan algunos casos:

i) Producción de suelo para equipamientos de uso colectivo y zonas verdes en las urbanizaciones, mediante cesiones de suelo con un porcentaje definido a priori y no como resultado del cálculo del reparto de cargas y beneficios,

ii) Exigencia a propietarios de las vías de carácter local en los procesos de urbanización, sin incluir como parte de su responsabilidad, las vías de mayor jerarquía requeridas por la urbanización haciendo responsable de éstas al presupuesto público.

7. Predomina en un mismo plan la presencia simultánea y contradictoria de instrumentos que por lo menos nominalmente están concebidos para posibilitar el reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano, tales como los planes parciales y las unidades de actuación urbanística al tiempo que se formulan instrumentos que impiden la aplicación de este principio, como la asignación predio a predio de condiciones de uso y edificabilidad.

8. La reflexión que describe de mejor manera el resultado de la revisión del texto de los POT, es que ninguno de ellos, con excepción de Bogotá para algunos de los instrumentos, cumple con el contenido necesario requerido desde el punto de vista de los instrumentos de planeación y gestión del suelo, para llevar a cabo una ejecución eficiente de los proyectos que se establezcan como prioritarios de la agenda de Región Central y que requieran una localización en el territorio.

9. Finalmente es posible afirmar que más que divergencias entre los instrumentos de planificación de los distintos entes, lo que existe son contradicciones internas en algunos de ellos y grandes vacíos sobre la forma y los mecanismos específicos a desarrollar para que entren a operar realmente en los municipios, y es sobre este tema de los vacíos de que adolecen 8 de los 9 POTs revisados, donde se dan los mayores encuentros.

10. Lo anterior sugiere la necesidad de dotar a los funcionarios de las administraciones municipales de una mayor capacidad técnica, más aún ahora, cuando la gran mayoría se encuentra trabajando en la revisión de sus POT y sería el momento adecuado para resolver las contradicciones y llenar los vacíos mencionado, desarrollando adecuadamente los mecanismos e instrumentos de gestión del suelo establecidos por la Ley 388/97.