

**GUION PEDAGÓGICO**  
**FORMULARIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CURSO/LECCIÓN**

PRESENTACIÓN
<b>CICLO DE FORMACIÓN:</b>
<b>NOMBRE DEL CURSO: FUNDAMENTOS DE LA GESTIÓN DE SUELO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>JUSTIFICACIÓN DEL CURSO:</b></li></ul> <p>El ordenamiento del territorio se materializa teniendo en cuenta una perspectiva interdisciplinaria e integral, tendiente al desarrollo equilibrado de las entidades territoriales y las regiones y a la organización física del espacio, de acuerdo con una estrategia de desarrollo económico y social (DNP, 2013).</p> <p>En Colombia, el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 define el ordenamiento del territorio como el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.</p> <p>Es así como, en materia de ordenamiento territorial, uno de los grandes retos de las ciudades es lograr completar el ciclo de la planeación del territorio con una adecuada formulación e implementación de los instrumentos de gestión y financiación que les permita el desarrollo de los planes que formulan para sus territorios.</p> <p>En Colombia, si bien el ordenamiento jurídico-urbanístico contempla un amplio portafolio de instrumentos para hacer posible el desarrollo territorial, en muchas ciudades del país aún domina la visión previa del urbanismo basado en la asignación de edificabilidades y usos muy generosas, en algunos casos ilimitada, sin previsión sobre cómo obtener suelos para los soportes urbanos o recuperar el valor generado, no obstante, lo ordenado por la ley.</p> <p>Es sintomático de esta situación que, por ejemplo, bajo el tratamiento de consolidación se escondan procesos de transformación o que solo el 20% de los municipios adoptó alguno de los instrumentos de gestión de suelo y financiación y sólo el 7% evidencian recaudos por concepto de los instrumentos de captura de valor como plusvalía o valorización (MVCT, 2021). Con lo anterior se evidencia el desaprovechamiento de los instrumentos de gestión y la necesidad por fortalecer las capacidades de los municipios respecto a estas herramientas.</p>

<p>Por tal motivo, se busca ofrecer un espacio para dar a conocer y debatir nuevas miradas jurídicas y prácticas sobre la gestión de suelo y la financiación del ordenamiento territorial, enfatizando la necesidad de hacer más visible el rol de las entidades territoriales en la construcción de la ciudad, con el fin promover una reflexión crítica sobre el tipo de planificación urbana que predomina en la región, los actores estratégicos y los instrumentos con que cuenta las administraciones municipales para llevar a cabo la gestión del suelo.</p>	
<p>• <b>OBJETIVO GENERAL DEL CURSO:</b></p> <p>Comprender las bases jurídicas, técnicas y económicas que se necesitan para afrontar los retos de la gestión del suelo, en particular en la formulación e implementación de los instrumentos de gestión y financiación vigentes en el ordenamiento jurídico del país.</p>	
<p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL ESCENARIO DE APRENDIZAJE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar y desarrollar los <b>conceptos básicos</b> de los instrumentos de planeación, gestión y financiación del ordenamiento territorial.</li> <li>• Comprender y describir el marco operativo de la <b>gestión y adquisición predial</b>.</li> <li>• Comprender y describir el marco operativo de la <b>gestión asociada y los instrumentos para la gestión del suelo</b>.</li> <li>• Comprender y describir el marco para la implementación de los <b>instrumentos de financiación</b> del ordenamiento territorial</li> </ul>	
<p><b>Dirigido a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarios de planeación, hábitat/vivienda y hacienda y sus asesores.</li> <li>• Gerentes de agencias, empresas del estado y sociedades mixtas que desarrollen actividades asociadas a la gestión urbana y/o inmobiliaria.</li> <li>• Funcionarios públicos que desarrollen actividades relacionadas con formulación o seguimiento al POT, gestión del suelo, gestión predial o tributos y rentas con base suelo.</li> <li>• Profesionales como abogados, economistas, arquitectos, politólogos, trabajadores sociales y otros con especialidad o formación en temas de ordenamiento urbano, gestión urbana y finanzas públicas territoriales.</li> </ul>	<p><b>Intensidad horaria del escenario de aprendizaje:</b></p> <p>4 módulos cada uno de 3 horas</p>
<p><b>ESTRUCTURA TEMÁTICA:</b></p>	

### **Módulo 1. Conceptos básicos.**

- A. Evolución del ordenamiento y la planeación del territorio en Colombia.
- B. Marco jurídico general de la planeación territorial y de los instrumentos de planificación, gestión y financiación.
- C. Competencias para el ordenamiento territorial.
- D. Determinantes de superior jerarquía.
- E. Instrumentos de planeación, gestión y financiación.

### **Modulo 2: Gestión y adquisición predial**

- A. Gestión y adquisición predial
- B. Enajenación voluntaria, expropiación administrativa y judicial
- C. Anuncio de proyecto
- D. Bancos de tierra o inmobiliarios y el derecho de preferencia
- E. Gestión predial en la empresa de renovación y desarrollo urbano de Bogotá

### **Modulo 3: Gestión asociada, planes parciales y otros instrumentos de gestión**

- A. Gestión asociada y planes parciales
- B. Reparto de cargas y beneficios, unidades de actuación y reajuste de terrenos en el marco de los planes parciales
- C. Declaratoria de construcción y desarrollo prioritario
- D. Bancos de hábitat
- E. Ejemplo práctico

### **Modulo 4: Financiamiento del suelo**

- A. Reparto equitativo de cargas y beneficios
- B. Participación en plusvalía
- C. Transferencia y ventas de derechos de construcción y desarrollo
- D. Contribución por valorización
- E. Valorización departamental en Antioquia

### **MENSAJE DE CIERRE DE LA PRESENTACIÓN Y DE MOTIVACIÓN A INICIAR EL ESTUDIO DE TODOS LOS CONTENIDOS**

Las funciones que tiene a su cargo el Estado no es posible ejecutarlas íntegramente si los demás actores que también hacen parte de él se despreocupan del por qué, el para qué y el cómo se cumplen. Lo cual, requiere una participación activa y persistente en todos los

escenarios, además, conocimiento de los temas y las funciones del Estado, para que no se reduzca a un ejercicio de intenciones elementales.

En este sentido, el presente curso pretende acercar a todos los interesados a los conceptos básicos del ordenamiento del territorio y de la gestión del suelo, de una manera práctica, para conocer cómo se construye el hábitat, cómo se piensa la ciudad, en dónde quedan identificados los proyectos y programas que se ejecutan, cómo se estructuran, financian y ejecutan las obras que se desarrollan en los territorios.

Con estos conceptos claros se fortalece el buen desempeño del Estado y se mejora la interacción que existe con los ciudadanos, desde los escenarios de participación a los que obliga la ley o a través de los mecanismos de veeduría y control.

Es motivo de alegría contar con herramientas digitales que permiten compartir esta información y disponerla en la red para consulta. Así, se espera que el curso de ***Fundamentos de la gestión del suelo*** sea de mucha utilidad en su ejercicio diario y que adelante el estudio juicioso de todos los módulos que se han diseñado desde la Subdirección de Información Sectorial, ¡Juntos seguimos construyendo ciudad!

## MÓDULO 1. CONCEPTOS BÁSICOS

Intensidad horaria	Intensidad horaria del módulo: 3 horas
Justificación	<p>Conocer tanto los antecedentes como los elementos principales que sustentan el ordenamiento territorial colombiano es fundamental para que desde el rol que se ejerza se persiga planeación, ejecución y control efectivo de las políticas públicas a nivel local, regional y nacional.</p> <p>Colombia es un país diverso en términos de geografía, cultura y economía y el ordenamiento territorial juega un papel vital en la distribución equitativa de recursos y oportunidades.</p> <p>Una sólida comprensión de los antecedentes y fundamentos del ordenamiento territorial, garantiza que se tengan en cuenta las</p>

	<p>necesidades y particularidades de todas las regiones, promoviendo un desarrollo inclusivo.</p> <p>Finalmente, la formación en ordenamiento territorial es vital para la toma de decisiones responsables y la gestión efectiva de las necesidades de sus habitantes al lado de la protección del medio ambiente.</p>
<b>Contenidos temáticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A. Evolución del ordenamiento y la planeación del territorio en Colombia.</li> <li>B. Marco jurídico general de la planeación territorial y de los instrumentos de planificación, gestión y financiación.</li> <li>C. Competencias para el ordenamiento territorial.</li> <li>D. Determinantes de superior jerarquía.</li> <li>E. Instrumentos de planeación, gestión y financiación.</li> </ul>
<b>Objetivo general</b>	Analizar y desarrollar los <b>conceptos básicos</b> de los instrumentos de planeación, gestión y financiación del ordenamiento territorial.
<b>APERTURA DEL MÓDULO 1: CONCEPTOS BÁSICOS</b>	
<b>PREGUNTAS DETONANTES (ORIENTADORAS/ANÁLISIS/REFLEXIÓN)</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles son las herramientas y políticas que el Estado colombiano ha implementado para promover un ordenamiento territorial efectivo, y cómo estas medidas impactan la calidad de vida de las comunidades locales?</li> <li>2. ¿Cuáles son los retos y desafíos más importantes que enfrenta Colombia en la implementación de políticas de ordenamiento territorial y cómo pueden los ciudadanos participar activamente de este proceso?</li> <li>3. ¿Cuáles son los principales instrumentos de planificación, gestión del suelo y financiación que establece la ley colombiana y cómo ha contribuido a la ordenación del territorio urbano y rural?</li> <li>4. ¿Cuáles son los factores y consideraciones más importantes que influyen en la</li> </ol>	

determinación de las directrices de superior jerarquía para el ordenamiento del territorio?

## DESARROLLO TEMÁTICO

### Tema 1. Consideraciones generales

El registro histórico de la planeación urbana en Colombia como unidad en cuanto a programas consolidados y criterios ha sido limitado, en parte por la falta de atención de los historiadores y urbanistas hacia ese empeño, pero en mayor medida por la naturaleza de fragmentación en la que la planeación estuvo durante un largo período enmarcada, simplemente atendiendo el cumplimiento de una normativa general y guiada por los intereses particulares de cada población y su administración respectiva en cada oportunidad. Sumado a la ausencia de una política nacional en materia urbana durante buena parte del siglo XX y posiblemente consolidada sólo hasta finales de su última década (Valdivia, 2000). Situación que ha condicionado los esfuerzos por reportar las características, circunstancias específicas y los resultados de la planeación, principalmente durante la primera mitad del siglo XX hasta la llegada en los años 50 del plan piloto para Bogotá, por ejemplo.

Desde la década de 1970 se puede observar con mayor evidencia, al menos en el caso de Bogotá, la estructuración de planeación urbanística o cuando menos la toma decisiones de urbanismo regido a partir de los códigos urbanos, permitiendo así establecer condiciones definidas de lo que se gestó en las ciudades durante ese tiempo y, en alguna medida, los parámetros que forjaban la toma de decisiones para la administración local.

Con la llegada de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, establecidos por ley a finales del siglo XX, se recorrió la transición hacia una planeación con intenciones de generar estabilidad de mediano plazo en la toma de decisiones y conformar un horizonte cuando menos deseable por los habitantes de un asentamiento urbano, que en general fijara los parámetros de inversión y actuación de las entidades públicas de una manera coordinada. Mucho de esos propósitos han tenido un efecto palpable en las ciudades colombianas contemporáneas, las dinámicas de interacción de los pobladores, la conformación estética general, positiva y negativa de las urbes y, ante todo, la manera en que se perciben por parte de quienes las habitan.

Con el transcurrir del siglo XXI han emergido los efectos prácticos de los POT en las ciudades y, por tanto, no han tardado en aparecer numerosas críticas al sistema de planeación, lo cual puede tener asidero tanto en la calidad del plan como en la forma en que han sido alterados recurrentemente, en muchos casos buscando su mejor adaptación a condiciones cambiantes y en otros buscando satisfacer intereses menos plausibles, pero ante todo, la manera en que se han ejecutado tales planes tienen un impacto preponderante en los resultados recientes (Salazar, 2017).

La modesta actuación territorial coordinada entre los diferentes sectores que componen la administración municipal o distrital encuentra también explicación en otro de los

instrumentos concurrentes de la actuación pública en las ciudades, el Plan de Desarrollo que surgió en 1994 como un conjunto de lineamientos y propósitos que cada administración asume como compromiso ante la ciudadanía y en consecuencia, condiciona el destino de las inversiones del presupuesto durante los cuatro años de su vigencia (Salazar, 2017). Ante la simultaneidad de los dos planes se espera que los asista la complementariedad y la coherencia, sin embargo, en mayor o menor medida, su discordancia ha ocasionado que uno y otro terminen con impactos reducidos en lo que a su ambición inicial respecta.

## ii. Urbanización y planeación en el Siglo XX

La urbanización de los países ha sido documentada como uno de los fenómenos más evidentes durante el siglo XX. Aunque los registros demográficos carecían de plena exactitud, se puede referir que hacia 1900 sólo el 13% de los seres humanos vivían en áreas urbanas, mientras que para 1950 la cifra pasó a ser un poco más del doble situándose en el 30% y para el 2000 la población urbana ya representaba casi la mitad del total mundial (Ritchie & Roser, 2018). En efecto, se estima que 2007 fue el primer año en el que hubo más individuos habitando ciudades que cualquier otro tipo de espacio, principalmente ciudades densificadas de más de un millón de habitantes (United Nations, 2018).

Desde algunas posiciones, es posible establecer un vínculo entre este fenómeno y el desarrollo económico de las naciones, pues buena parte de los países desarrollados presentan actualmente una población urbana mayor al 80% mientras que en los países de menores ingresos per cápita aún se encuentran una mayor población habitando espacios rurales. Como excepción a ese argumento, el caso de Colombia sigue las mismas tendencias del fenómeno global e incluso las de los países con mayores ingresos pues para 2020 se reportó que el 81,43% de su población habitaba en áreas urbanas, levemente superior a Francia que se ubicaba para entonces en el 80,9% (Ritchie & Roser, 2018).

Ese crecimiento acelerado del tamaño de las ciudades, así como de la población porcentual habitando áreas urbanas, demandó a lo largo del siglo XX una mayor atención en la planeación de las ciudades, su manera de establecerse, los servicios que brindan y el sentido de lo urbano.

En consecuencia, en la primera mitad del siglo XX la planeación urbana fue forjada en buena parte por los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM sigla originalmente del francés) que congregaron inicialmente en 1928 a arquitectos modernistas europeos para difundir sus criterios y los principios que regían ese movimiento (Mumford, 2019). En su primera edición, fue organizada por el arquitecto suizo-francés Le Corbusier y la artista modernista suiza Hélène de Mandrot. De los encuentros surgió uno de los conceptos que regiría la planeación urbana de la época en el mundo occidental, con repercusiones incluso perceptibles en los parámetros de vivienda social actual en Colombia, la Existenzminimum o vivienda mínima funcional para una familia promedio y accesible con ingresos cercanos al salario mínimo. La planeación entonces se desprendía de cómo organizar conjuntos habitacionales de ese tipo de

unidades en un mismo lugar geográfico y más tarde en cómo la ciudad debía estar diseñada alrededor de estos complejos (Mumford, 2019).

Ahora bien, para el caso colombiano el incremento de la población durante la primera mitad del siglo XX sorprendió a las autoridades del orden nacional que no contaban con políticas articuladoras que permitieran descender decisiones a los gobiernos departamentales y municipales, al menos en materia de planeación.

Importante resaltar la aparición en Colombia desde los inicios del siglo XX de instrumentos para la financiación de las obras mediante ingresos originados en los propietarios de los predios beneficiados por las obras públicas. Surgió como una alternativa adicional a los ingresos causados por el impuesto predial y lo que más adelante se ha denominado como valorización. Para 1925 se originó en la normativa colombiana una ley que se refería a la contribución en cabeza de beneficiarios de un mayor valor en sus predios a causa de la realización de alguna obra efectuada por el Estado. En Bogotá, la práctica se institucionaliza en 1936 cuando se le otorga la facultad al Concejo de la ciudad de aplicar este tipo de práctica que se presume, contribuyó a la construcción de grandes obras en la capital.

### iii. 1960 a 1980 - El debate ideológico

En el mundo entonces se estaba migrando de la mirada de la arquitectura modernista con su modelo ciertamente cerrado hacia una concepción de un modelo abierto, en parte por la interacción y la necesidad de vinculación de las ciencias sociales desde una mirada amplia en lo económico, lo administrativo y lo humanístico, entre otros, en la planeación urbana. En consecuencia, en Bogotá, por ejemplo, para la década de 1960 se encargó por parte del Alcalde Mayor del Distrito Especial la elaboración de un estudio que “trazara los rumbos generales para su racional crecimiento” (CID, 1969), liderado por Lauchlin Currie en el que se planteaba el reto de abordar la planeación de Bogotá desde una mirada multidisciplinaria, principalmente desde la óptica de acompasar el desarrollo económico y social de la ciudad en contraste con las posibilidades de Colombia.

Ese empeño, partió de la premisa de la urbanización como menester para posibilitar el desarrollo del país, por lo que resultó en resaltar la importancia de una planeación urbana que privilegiara el incremento de la producción y del empleo, para así sugerir una estrategia de densificación de la ciudad sobre la dispersión de la ciudad (CID, 1969).

De esa manera, se abandonaba en la concepción de la planeación urbana local el principio de propender por componer la sociedad a través de un medio físico en el que confluyen sus miembros en una suerte de convivencia armónica con el entorno, para adentrarse en la posibilidad de implementar la planeación urbana como herramienta de organización social desde la suplencia de necesidades básicas y el propósito de coadyuvar al desarrollo económico dentro de sus prioridades (Valdivia, 2000).

En ese enfoque, surgió como protagonista ya para finales de la década de 1960 e inicios de la de 1970, el modelo de New town in-towns (Perloff, 1966), que establecía la estrategia de crear pequeñas ciudades al interior de las metrópolis ya consolidadas, de alguna



manera trazar una línea imaginaria divisoria al interior de las ciudades para delimitar un espacio geográfico autosuficiente o balanceado funcionalmente, en el que convergen soluciones habitacionales, de empleo y de servicios sociales como salud y educación, con especial participación de población de menores ingresos. (Perloff, 1966).

En Colombia, esa posición fue presentada por Currie, entre otros, como resultado de la misión Banco Mundial de los años 50 en la que buscaban un plan de fomento para Colombia, donde se presentaba que hubiera una figura para apalancar el desarrollo del país a partir de los cambios en las condiciones urbanas. Al tiempo, se sugirió crear una agencia estatal que tuviera la capacidad de hacer planeación macro para el país en términos urbanísticos, pero también presupuestales y de desarrollo, que gozara de la suficiente autonomía como para desempeñarse con una eficiencia destacada frente a las demás entidades estatales. En buena parte así se motivó la creación del vigente Departamento de Planeación Nacional – DNP, que se preveía como una entidad con la suficiente jerarquía para articular los esfuerzos de los ministerios y las demás agencias públicas.

Tal acción tuvo eco, empezó a dejar rastros en documentos oficiales de la década de 1970, incluso en la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano de 1978 en la que se instaba a las regiones a diseñar planes que acompañaran el desarrollo económico y la urbanización como eje preponderante, así como en el documento de política pública “Ciudades dentro de la ciudad” de 1972 (Salazar, 2017).

En paralelo se crea también el Centro de Investigaciones para el Desarrollo en la Universidad Nacional donde se contaba con apoyo internacional, principalmente de profesionales que defendían la misma postura del vínculo entre urbanización y desarrollo o incluso de su papel desarrollador, de manera que se produjeron múltiples propuestas alineadas en el mismo sentido, algunas buscando la creación de las mencionadas ciudades dentro de las metrópolis y otras buscando el desarrollo de la ciudad intermedia con la industrialización y la urbanización como polo de atracción, tal como se presentaba en el plan de gobierno de Lleras Restrepo (Salazar, 2017).

En este último aspecto y como una suerte de contrapeso también surgió la Sociedad Colombiana de Planificación (SCP) en la que se alejaron de la postura del CID sobre la planificación urbana como instrumento técnico para el desarrollo y la urbanización como medio inexorable del mismo, pasando a un enfoque sociotécnico que se compadecía más de la evaluación detallada de las condiciones de las regiones para poder plantear un modelo adaptado de planeación en cada caso.

#### iv. 1980 a 2000 - El cierre del siglo XX

Desde finales de la década de los 70 ya la planeación urbana empezaba a cambiar a un énfasis diferente al que centró las discusiones en los años anteriores, en buena medida motivado por un cambio en la aproximación de los centros de estudio de Europa y Norteamérica a la planeación urbana, que orientó los intereses de organizaciones multilaterales que mediante programas de cooperación internacional financiaron procesos de ejecución de obras concretas que se enmarcaron en el precepto del

“plan/acción”. En tal sentido, organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, financiaron programas que llegaban a las ciudades para ser planeados y ejecutados con anuencia de los gobiernos locales, pero no necesariamente inmersos en el conjunto de la planeación urbana del lugar y el presupuesto general de cada autoridad municipal (Salazar et al., 2010).

Durante los 80, la planeación urbana, descargada de su labor de guía para la destinación de los recursos económicos a las obras públicas planeadas, se enfocó en generar un marco normativo y procedimental para la actuación privada que buscara intervenir las urbes (Salazar, 2017). A pesar de los códigos normativos generados, el divorcio entre la planeación de lo público y la regulación del accionar privado, sumado a un crecimiento urbano sin precedentes para finales de los 80, suscitó un llamado de urgencia a los diferentes niveles del gobierno que terminó por demandar la promulgación de una Ley de Reforma Urbana, en la que entre otros se daba lugar a los Bancos de Tierras con el fin de dotar a las entidades territoriales de instrumentos para la protección de zonas de interés público en las ciudades y garantizar en alguna medida la viabilidad de los planes urbanos.

En la misma norma se crearon instrumentos de gestión del suelo que fueron evolucionando hasta la normativa contemporánea con mayor o menor similitud a lo que fue planteado entonces. El derecho de preferencia, la contribución al desarrollo (precedente de la contribución por plusvalía), los pagarés de reforma urbana y el reajuste de tierras (que implica la introducción del mecanismo de derechos de construcción), entre otros. Todo ello atado a los planes de desarrollo municipal que buscaba reivindicar la autonomía local, pero ubicar nuevamente la responsabilidad de la planeación urbana en los gobiernos locales.

De manera concurrente, a lo largo de los 90 y a pesar de los resultados descritos, se suscitaron cambios estructurales en Colombia que marcarían de manera notable la forma de abordar la planeación urbana. De un lado, la Constitución del 91 planteó un protagonismo de los municipios impulsado por el propósito de descentralización y autonomía de los gobiernos locales, que fueron reconocidos como conocedores primarios de la realidad sustancial de sus ciudades, situación que conllevó a exigir planes locales para la posibilidad de recepción de presupuesto para la ejecución de obras. De otro lado, se fundieron las bases para la creación de la Ley que dio origen a los Planes de Ordenamiento Territorial en 1997, en la que se pudiera abordar el asunto de la planeación territorial combinando la organización y diseño espacial, el empoderamiento local y la redención de las actuaciones públicas y sus obras en lo urbano.

A lo anterior, se sumaron también, los planes de desarrollo municipales y distritales que debían contener la política de los alcaldes vigentes y, en general, todo su plan de gobierno, con especificidad y justificaciones. En consecuencia, la planeación vigente se nutre de la elaboración y posterior observancia de dos herramientas principales, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo (Salazar et al., 2010).

v. Siglo XXI – El POT y su evolución

Con el transcurrir de los años posteriores a la implementación del POT como principal herramienta de planeación urbana y del territorio en el ámbito local, se han venido extendiendo las experiencias y aprendizajes sobre su aplicación y efectividad. La herramienta que busca tener una vigencia de 12 años ha producido resultados en la obligatoriedad para los municipios de diseñar el futuro deseable de sus territorios, definiendo vocaciones productivas y condiciones de habitabilidad adecuadas. La producción de información detallada local ha sido también un recurrente en los hallazgos de la implementación de los POT, que ha permitido orientar la atención de las autoridades municipales o distritales y su interacción con el departamento y la región.

Ahora bien, la dualidad de la planeación que ha sido expresada también ha acarreado un limitante mayor en la efectividad de los POT y en su aplicación para el real ordenamiento del territorio o cuando menos en la manera en que orienta la acción e inversión pública por las deficiencias en la armonización con los planes de desarrollo locales.

Como es natural, la herramienta POT ha sufrido una desactualización en parte de sus elementos estructurales, que ha ocasionado la consecuente iniciativa de actualización de componentes parciales para dar paso a lo que se ha denominado los POT de segunda generación (DNP, 2017), para incorporar consideraciones novedosas como:

- Enfoque supramunicipal. Insta a abarcar una mirada a las interdependencias entre diferentes entes territoriales y su funcionalidad, así como el vínculo de lo urbano y lo rural.
- Elementos estructurales del territorio. Estructura ecológica principal, gestión del riesgo, mitigación y adaptación al cambio climática, entre otros.
- Gobernanza en la implementación. Procesos de colaboración interinstitucional y fortalecimiento de capacidades.

#### Actividades formativas

A partir de los contenidos abordados en el tema, te invitamos a seleccionar la respuesta correcta de las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es una de las razones principales por las cuales la planeación urbana en Colombia no ha tenido un registro histórico sólido?

- A) Iniciativas sólidas de otros países que eclipsaron los esfuerzos de Colombia.
- B) Naturaleza fragmentada de la planeación y atención a intereses particulares.
- C) Exceso de documentación y registros que complican la comprensión histórica.
- D) Enfoque predominantemente en la arquitectura rural en lugar de la urbana.

2. ¿Cuál fue una consecuencia importante de la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia?

- A) Disminución de la población en áreas urbanas.

B) Eliminación completa de la planificación urbana privada.

C) Efectos palpables en la dinámica y estética de las ciudades colombianas.

D) Centralización del control urbano por el gobierno nacional.

3. ¿Qué crítica se ha hecho a los POT en el siglo XXI en Colombia?

A) Han sido excesivamente estáticos y no se han adaptado a los cambios.

B) Han enfatizado demasiado en la estética en lugar de la funcionalidad.

C) Han sido alterados o ejecutados de maneras que han afectado sus resultados.

D) Han reducido drásticamente la inversión extranjera en áreas urbanas.

4. ¿Cuál de los siguientes conceptos surgió de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna y tuvo un impacto en la vivienda social en Colombia?

A) Urbanización densificada

B) Existenzminimum

C) Modelo abierto de planeación

D) Desarrollo de áreas rurales

5. Según el texto, ¿cómo evolucionó la planeación urbana en Bogotá durante las décadas de 1960 y 1970?

A) Se enfocó exclusivamente en la estética y la historia de la ciudad.

B) Pasó de un enfoque en el entorno físico a uno en las necesidades básicas y el desarrollo económico.

C) Se concentró en reducir la población urbana para aliviar la congestión.

D) Se orientó principalmente hacia la preservación del patrimonio cultural.

6. ¿Qué entidad fue motivada a crearse en Colombia como resultado de la recomendación de crear una agencia estatal capaz de hacer planeación macro para el país?

A) Ministerio de Urbanismo

B) Agencia Nacional de Infraestructura

C) Federación Colombiana de Municipios

D) Departamento de Planeación Nacional – DNP

7. ¿Qué tipo de enfoque adoptó la Sociedad Colombiana de Planificación en contraste con la postura del CID?

A) Un enfoque técnico-urbano.

B) Un enfoque sociotécnico.

C) Un enfoque macroeconómico.

D) Un enfoque de desarrollo rural.

8. ¿Qué instrumentos se crearon con la Ley de Reforma Urbana mencionada en el texto?

A) Bancos de Tierras y derechos de construcción.

B) Fondos de inversión pública.

C) Sistemas de transporte intermunicipal.

D) Programas de vivienda social.

9. ¿Qué elemento fue esencial en la Constitución de Colombia de 1991 en relación con la planeación urbana?

A) Centralización del poder estatal.

B) Protagonismo y autonomía de los gobiernos locales.

C) Creación de zonas metropolitanas.

D) Eliminación de la planificación territorial.

## Conclusiones

En conclusión, la historia del ordenamiento del territorio en Colombia es un relato de evolución y transformación a lo largo de los años. Desde sus primeros pasos con la Constitución de 1886 hasta las reformas y modificaciones constitucionales posteriores que han ampliado y redefinido su alcance, el ordenamiento del territorio ha sido una herramienta clave para gestionar el desarrollo del país de manera más planificada y sostenible.

A lo largo de este módulo, hemos visto como Colombia ha enfrentado diversos desafíos, desde la distribución equitativa de la tierra, la protección a la propiedad privada con una obligación social y ecológica, hasta la promoción de comunidades más inclusivas y respetuosas con el medio ambiente. Si bien, persisten desafíos, esta historia nos recuerda la capacidad de adaptación y mejora continua que el país ha demostrado en su búsqueda por un ordenamiento de territorio que promueva el bienestar de todos los colombianos.

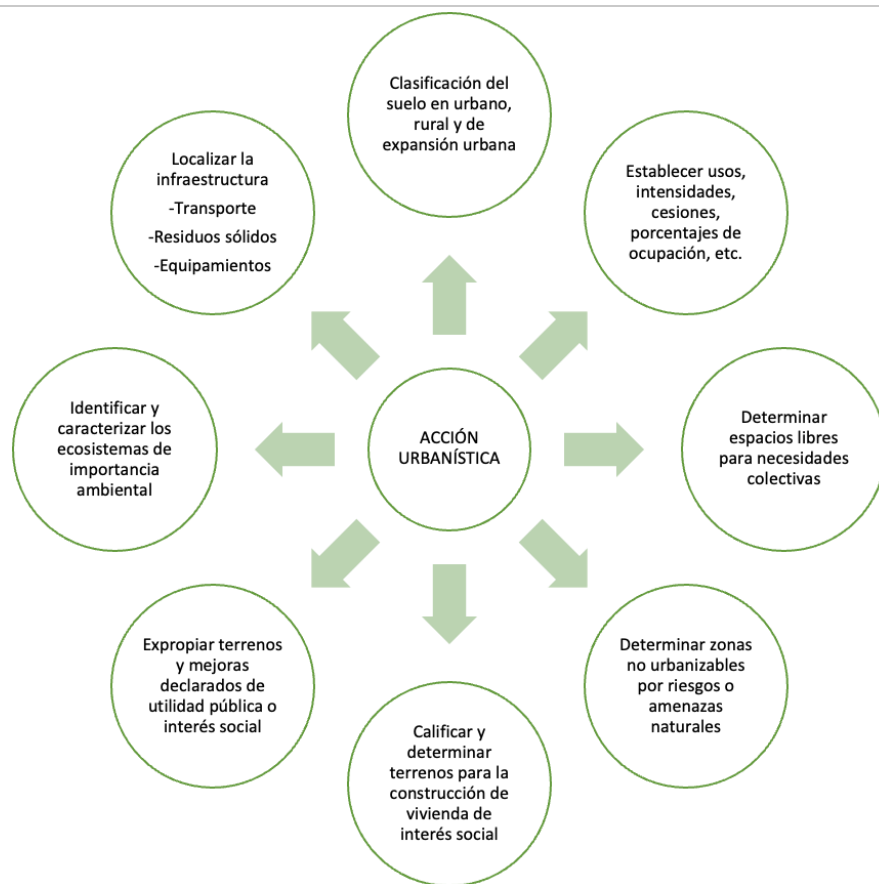
## Tema 2. Marco jurídico general de la planeación territorial y de los instrumentos de planificación, gestión y financiación.

Hablar de ordenamiento territorial en Colombia implica necesariamente hablar de la evolución del derecho de propiedad, cuya concepción se ha ido adaptando no sólo en el marco de la visión del Estado sino también conforme a las transformaciones urbanas que obligan a generar instrumentos sociales y normativos a través de los que los grupos sociales puedan hacer efectivos sus derechos, ahora bien, para efectos de este curso basta con conocer que a partir de la Constitución de 1991 el país se transformó en un Estado Social de Derecho que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos adicionando obligaciones para su ejercicio, punto de partida de todo el desarrollo normativo posterior y actual sobre la ordenación del suelo.

Ahora, aunque el fundamento legal nace de 1991, es importante mencionar la Ley 9 de 1989, conocida como ley de reforma urbana, aún vigente en algunos apartes y considerada por algunos doctrinantes como el momento a partir del cual puede hablarse de un verdadero derecho urbanístico en el país, toda vez que abordó temas como la planificación municipal, el espacio público, la expropiación, la protección a moradores, entre otros.

Luego de ello, y ante la necesidad de armonizar las disposiciones de ordenamiento territorial con el contenido de la Constitución Política de 1991, es expedida la Ley 388 de 1997, que tiene por objeto, entre otros, (i) promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y natural, (ii) garantizar la función social de la propiedad, hacer efectivos los derechos a la vivienda y servicios públicos, y (iii) velar por la creación y defensa del espacio público, así como la protección del medio ambiente y la protección de desastres.

De esta manera, es importante reconocer que esa planificación territorial, en su base primigenia, parte por reconocer cuáles son los suelos, qué se puede hacer en ellos, a quién pertenecen, cómo se pueden aprovechar en pro de hacer efectivos los derechos de las personas, elementos que se unen a la estructura administrativa del Estado para identificar qué entidades o personas pueden actuar, y dentro de qué límites físicos y políticos de aquellos fijados en la misma Constitución. La identificación de todo lo anterior permite entonces poner en marcha el ejercicio de planificación territorial a cargo del Estado, pero que, a su vez, requiere de la ciudadanía en rol pasivo y activo.



Ese ordenamiento del territorio que busca identificar y organizar el uso del suelo para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, se materializa en la **acción urbanística** que corresponde a toda aquella decisión administrativa adoptada, mediante actos administrativos generales, por las entidades competentes para definir cómo se ordenará el territorio y de qué forma se podrá usar el suelo, de esta manera, se consideran acciones urbanísticas, sin limitarse a ellas:

Las acciones urbanísticas deben estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, y cuando sea el caso, contar con los soportes técnicos que sustenten su necesidad.

Otra figura de recurrente uso en el tema, es la **actuación urbanística**, que de acuerdo con el artículo 36 de la Ley 388 de 1997 corresponde a los actos de parcelar, urbanizar y construir inmuebles dentro de los procedimientos de gestión y formas de ejecución establecidos en la normativa generada, producto de la acción urbanística y de acuerdo con los criterios de prevalencia establecidos en los planes de ordenamiento territorial, los planes básicos de ordenamiento territorial, en los esquemas de ordenamiento territorial y en las normas urbanísticas. A diferencia de la acción urbanística, la actuación urbanística se autoriza mediante un acto administrativo de contenido particular y concreto y consolida situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares.

Ahora bien, las disposiciones urbanas se encuentran contenidas en un sinnúmero de normas expedidas en todos los niveles político-administrativos, de conformidad con las competencias Constitucional y legalmente establecidas, sobre las que se resaltan, por sustanciales, las siguientes:



El Plan de Ordenamiento Territorial es el documento conductor del ordenamiento territorial, que condensa en su contenido, principalmente, o en normas complementarias las acciones urbanísticas que organizan el territorio y el alcance y características de las actividades que se pueden adelantar en él; su definición, clasificación y especificaciones se encuentra en la Ley 388 de 1997 que lo define como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal (art. 9), y lo clasifican en:

1. Planes de ordenamiento territorial (POT): elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
2. Planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT): elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes;
3. Esquemas de ordenamiento territorial (EOT): elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Se definen en la misma ley, los componentes con sus contenidos, las normas urbanísticas, la participación comunal, el programa de ejecución, la armonía con el plan de desarrollo municipal, la metodología para su formulación, instancias de concertación y consulta, su vigencia y revisión.

Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.



3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.

En la misma Ley 388 de 1997 se introduce el plan parcial como un instrumento de planeamiento y gestión, mediante el que se desarrollan y complementan las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales.

Con la expedición del Decreto Nacional 4002 de 2004, también compilado hoy en el Decreto 1077 de 2015, se reglamentaron los artículos 15 (normas urbanísticas) y 28 (vigencia y revisión del plan de ordenamiento) de la Ley 388 de 1997.

Luego, tenemos la Ley 1454 de 2011, conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) mediante la que el Congreso de la República dicta normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y modifica otras disposiciones, de acuerdo con el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo la asignación de competencias a la Nación, Departamentos, Distritos, Municipios y Áreas Metropolitanas en materia de ordenamiento territorial, es uno de los ejes centrales de la Ley, además, se establece la necesidad de formular la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) y consolida los esquemas asociativos entre entidades para prestar de forma conjunta servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas a entes territoriales, y procurar el desarrollo integral de sus territorios.

Con la expedición del Decreto Ley 19 de 2012 se incorporó la gestión del riesgo (áreas de amenaza y áreas con condiciones de riesgo) en la revisión de los planes de ordenamiento territorial (artículo 189), con el fin de promover medidas para la sostenibilidad ambiental del territorio, disposición que fue reglamentada mediante el Decreto Nacional 1087 de 2014, hoy compilado en el Decreto Nacional 1077 de 2015, así como las condiciones técnicas para la elaboración de los correspondientes estudios básicos y detallados.

Más recientemente, han sido expedidas diferentes normas que han modificado el Decreto Nacional 1077 de 2015, entre ellas, resaltamos:

- Decreto Nacional 1203 de 2017 y 1783 de 2021, modifica en lo relacionado con los requisitos de solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y sus prórrogas, así como la función pública de los curadores urbanos.

- Decreto Nacional 1232 de 2020 que introdujo una importante modificación en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial, como una medida para que los municipios avancen en los procesos de adopción o revisión de los planes de ordenamiento territorial teniendo en cuenta las dificultades técnicas que han sido evidenciadas y manifestadas por los municipios, principalmente en los contenidos de cada componente del plan y la interpretación de los tratamientos urbanísticos.
- Decreto Nacional 1341 de 2020 que introduce la política pública de vivienda rural y subsidio familiar de vivienda rural.

Finalmente, la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” modifica los determinantes de ordenamiento territorial enunciados en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y su orden de prevalencia.

### Actividades formativas

"¡Arma tu Plan de Ordenamiento Territorial (POT)!"

Debes organizar correctamente los diferentes elementos que componen un Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

¡Presta atención a las descripciones y ubícalas en los ELEMENTOS que corresponde (según el COMPONENTE) para asegurar un desarrollo eficiente y equilibrado del territorio!

COMPONENTE:	Componente General	Componente Urbano	Componente Rural
<b>ELEMENTOS:</b>  <b>NOTA PARA EL DISEÑADOR:</b> los textos subrayados en amarillo son las descripciones ubicadas de manera correcta.	<b>Objetivos:</b> "Preservar y proteger los recursos naturales."  <b>Estrategias:</b> "Integración de infraestructuras verdes."  <b>Contenidos Estructurales de Largo Plazo:</b> "Modelo de ocupación del territorio."	<b>Políticas:</b> "Política de espacios públicos de calidad."  <b>Acciones:</b> "Creación de zonas peatonales en el centro de la ciudad."  <b>Programas:</b> "Programa de renovación urbana."  <b>Normas:</b> "Áreas de actividad y usos del suelo."	<b>Políticas:</b> "Política de conservación de ecosistemas rurales."  <b>Acciones:</b> "Formación y capacitación para agricultores."  <b>Programas:</b> "Programa de manejo de recursos hídricos."  <b>Normas:</b> "Normas para el uso del suelo agrícola."

Descripciones:

"Modelo de ocupación del territorio"  
 "Política de conservación de ecosistemas rurales."  
 "Política de espacios públicos de calidad."  
 "Preservar y proteger los recursos naturales."  
 "Integración de infraestructuras verdes."  
 "Formación y capacitación para agricultores."  
 "Creación de zonas peatonales en el centro de la ciudad."  
 "Programa de manejo de recursos hídricos."  
 "Normas para el uso del suelo agrícola."  
 "Programa de renovación urbana."  
 "Áreas de actividad y usos del suelo."

### Conclusiones

En resumen, la cronología normativa que ha sido expedida para el ordenamiento del territorio en Colombia, refleja un proceso de desarrollo legal continuo y adaptativo a lo largo de los años. Desde la promulgación de la Ley 9 de 1989 hasta las reformas y normas posteriores complementarias al tema, se ha trabajado incansablemente para mejorar el marco normativo del ordenamiento territorial. Este proceso ha estado marcado por avances significativos y, en algunas ocasiones, pionero en la promoción de la planificación estratégica, la gestión sostenible de los recursos naturales, la clasificación del suelo y la búsqueda de su productividad.

Aunque, una norma siempre podrá ser objeto de ajustes y mejoras, esta cronología nos muestra el compromiso constante del país con la construcción de un entorno más ordenado, inclusivo y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

La evolución normativa en el campo del ordenamiento territorial refleja las capacidades de Colombia para adaptarse y mejorar su enfoque en función de las necesidades cambiantes de la sociedad y su entorno.

### Tema 3. Competencias para el ordenamiento territorial

Ahora bien, con el fin de ubicar en el territorio parte de los temas hasta aquí desarrollados, es necesario identificar las competencias para el ordenamiento del territorio, que, de conformidad con la Constitución, la Ley 388 de 1997, y el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, son:

ACTOR	FUNCIONES
NACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir las determinantes de superior jerarquía del ordenamiento territorial.</li> <li>Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional como:</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. áreas nacionales protegidas.</li> <li>ii. proyectos nacionales de infraestructura.</li> <li>iii. limitaciones por temas de seguridad y defensa.</li> <li>iv. distribución equitativa de servicios.</li> </ul>
DEPARTAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento del territorio.</li> <li>• Definir políticas de asentamientos poblaciones y centros urbanos.</li> <li>• Consolidar un sistema de aprovechamiento de las ventajas regionales.</li> <li>• Adoptar planes de ordenamiento departamentales totales o parciales.</li> <li>• Orientar el ordenamiento territorial para las áreas metropolitanas.</li> <li>• Implementar programas para la conservación y protección ambiental.</li> </ul>
DISTRITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dividir el territorio en localidades.</li> <li>• Organizarse como área metropolitana cuando existan relaciones funcionales.</li> </ul>
MUNICIPIO	<p>Entidad fundamental de la organización del Estado Colombiano.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular los planes de ordenamiento territorial.</li> <li>• Reglamentar los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión urbana, y rurales.</li> <li>• Optimizar los usos de las tierras disponibles.</li> <li>• Prestar los servicios públicos.</li> </ul>
NIVEL METROPOLITANO	<p>Si existen relaciones funcionales dos o más municipios se pueden unir como entidad administrativa para coordinar el desarrollo armónico del territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar los planes integrales de desarrollo metropolitano (áreas metropolitanas).</li> <li>• Elaborar el plan estratégico y de ordenamiento (región metropolitana).</li> </ul>

Se debe tener en cuenta que [las normas relacionadas] no son las únicas con implicaciones en la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial; según los diferentes sectores de la administración, es posible identificar facultades diversas en instituciones del nivel nacional y territorial y en diferentes normas con incidencia en el desarrollo del territorio y su planificación (Peña, 2023).

A manera de reflexión, dejamos la siguiente pregunta:

¿Cómo podrían los diferentes actores de la sociedad trabajar de manera colaborativa para superar los desafíos que presenta la planificación integrada, y cuáles son las estrategias clave para asegurar que las decisiones tomadas por el sector público conduzcan a un desarrollo sostenible y equitativo del territorio, a la vez que se respetan y se integran las competencias y objetivos de cada una?"

### Conclusiones

En un país descentralizado como Colombia, la distribución de funciones desempeña un papel crucial en la organización y el funcionamiento del gobierno. La Constitución de 1991 estableció un modelo de descentralización que otorga autonomía a las entidades territoriales, como los departamentos, municipios y distritos, para que puedan tomar decisiones y ejercer funciones que son vitales para el desarrollo local.

Esta distribución de funciones permite que las autoridades locales tengan un mayor control sobre asuntos como la educación, la salud, la infraestructura y el ordenamiento del territorio, lo que les permite adaptar políticas y programas a las necesidades específicas de sus comunidades.

Al mismo tiempo, el gobierno central retiene funciones de supervisión y coordinación para garantizar la coherencia y el cumplimiento de los objetivos nacionales. Este enfoque descentralizado busca promover la participación ciudadana, la eficiencia en la prestación de servicios públicos y la equidad en el acceso a recursos y oportunidades, contribuyendo así a la construcción de una democracia más inclusiva y resiliente en Colombia.

### Tema 4. Determinantes de superior jerarquía

En la actualidad, la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 constituyen las fuentes rectoras de la disciplina urbanística en Colombia, si bien, éstas han sido objeto de modificaciones por leyes posteriores, y se complementan con otras en las que definen asuntos propios de la organización física y política del territorio, en su contenido se encuentra el marco general que bajo las reglas de la Constitución de 1991 determina el modelo de planificación y ordenamiento territorial.

De esta manera, la Ley 388 de 1997 reconoce el mandato incluido en el artículo 313 de la Constitución Política que entrega al régimen municipal la función de “reglamentar los usos del suelo” y señala que en ejercicio de la función pública del urbanismo se debe disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio en consonancia con las estrategias de desarrollo socioeconómico, el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (art. 5), así entonces, desde el concepto básico del ordenamiento territorial se

definen unos límites a la competencia de organizar el territorio que corresponden a intereses estructurales en la organización del país.

A su vez, la Ley 388 de 1997 determina que el medio o instrumento a través del que se ejercerá la acción urbanística de ordenar el territorio y la intervención en los usos del suelo es el Plan de Ordenamiento Territorial, plan que dentro de su proceso de elaboración y adopción debe tener en cuenta los límites a los que se hizo referencia previamente, y que se incluyen en su artículo 10 como –determinantes de ordenamiento territorial- a los que además se les entrega la característica especial de ser “normas de superior jerarquía”.

Como se mencionó, recientemente el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 fue modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, definiendo las determinantes de ordenamiento de la siguiente manera:

DETERMINANTES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL		
Nivel 1	Las determinantes relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.	Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales
		Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.
		Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los

		<p>distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.</p> <p>Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.</p>
Nivel 2	<p>Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad, y Territorio.</p>	
Nivel 3	<p>Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación,</p>	

	preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente	
Nivel 4	El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamientos para las áreas de influencia de los referidos usos.	
Nivel 5	Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la presente ley	
Nivel 6	Los Proyectos Turísticos Especiales e Infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	

Entre otros elementos, se resalta de la modificación a la ley la instrucción de incluir los determinantes desde la prefactibilidad de los planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio, así como la instrucción a los actores públicos de acatarlos



obligatoriamente durante las etapas de formulación e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial.

A su vez, los determinantes del ordenamiento del territorio deben respetar los principios de La Palabra de Vida, Leyes de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio de cada pueblo en sus territorios indígenas, colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, fundamentos vinculantes para todos los actores públicos y privados.

### Actividades formativas

Asocia de manera correcta los Determinantes de Ordenamiento Territorial al Nivel que corresponden: (NOTA PARA EL DISEÑADOR: la información está ubicada de manera correcta)

NIVEL	Determinantes de Ordenamiento Territorial
Nivel 1	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conservación y protección del medio ambiente y ecosistemas.</li><li>• Gestión del cambio climático.</li><li>• Prevención de amenazas y riesgos de desastres.</li><li>• Regulaciones sobre uso del suelo en aspectos ambientales.</li></ul>
Nivel 2	<ul style="list-style-type: none"><li>• Áreas de Protección para la Producción de Alimentos.</li><li>• Zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.</li></ul>
Nivel 3	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conservación, preservación y uso de patrimonio cultural de la Nación y departamentos.</li></ul>
Nivel 4	<ul style="list-style-type: none"><li>• Infraestructuras básicas: red vial, fluvial, férrea, puertos, aeropuertos.</li><li>• Sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas.</li></ul>
Nivel 5	<ul style="list-style-type: none"><li>• Componentes de ordenamiento territorial de planes integrales de desarrollo metropolitano.</li><li>• Normas generales para el ordenamiento del territorio municipal por la región o áreas metropolitanas.</li></ul>
Nivel 6	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proyectos Turísticos Especiales e Infraestructura asociada.</li></ul>

### Conclusiones

Las determinantes de superior jerarquía definidas por la Ley 388 de 1997 y modificadas por la Ley 2294 de 2023 ocupan un lugar fundamental en el ordenamiento territorial de Colombia, ya que ejercen un control y una influencia significativa sobre la planeación y el desarrollo en el país.

Estas determinantes son el punto de partida a partir de las cuales se construye todo el andamiaje normativo de planificación del territorio y su importancia radica en su capacidad para garantizar que la gestión del suelo se ejecute con base en los pilares

fundamentales de justicia, sostenibilidad, equidad y progreso, además de asegurar que se promueva un desarrollo armonioso y responsable. De esta manera, esta clasificación es esencial para asegurar que el territorio se alinee con los objetivos principales del Estado.

## Tema 5: Instrumentos de planeación, gestión y financiación

### INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN



En primer lugar cabe mencionar que, las determinantes del ordenamiento territorial que deben tener en cuenta los municipios y distritos en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, limitando la facultad de dichas entidades territoriales en la reglamentación de los usos del suelo, en relación con la planificación territorial de esas áreas de especial importancia ecológica, rural, cultural o de infraestructura vial y de servicios públicos de carácter nacional y regional, se concretan mediante actos administrativos que expide la autoridad en la materia con fundamento en lo dispuesto en las normas legales especiales que rige el tipo de área de especial o infraestructura de importancia estratégica de que se trate.

Dicho de otra forma, las entidades que son autoridad sobre estas áreas especiales tienen competencia en materia de ordenamiento del territorio, a través de los **instrumentos de planificación** vigentes que realizan la planeación del uso coordinado del suelo de los respectivos elementos que buscan regular; en los actos que adoptan estos instrumentos, teniendo en cuenta su finalidad, se establece una zonificación y el régimen de usos que sólo puede ser modificado por la respectiva autoridad.

Entre estos instrumentos encontramos algunos como:

- Los **Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA)** son adoptados mediante resolución de la autoridad ambiental y establecen el marco para planificar el uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables de las cuencas hidrográficas, de manera que se consiga mantener o restablecer un

adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos. Así mismo, sirve para definir los programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar la respectiva cuenca hidrográfica.

- Los **Planes de Manejo Ambiental (PMA)** son el instrumento mediante el cual se establece un conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.
- Los **Planes Especial de Manejo y Protección (PEMP)** es el instrumento de planeación y gestión del Patrimonio Cultural mediante el cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección, conservación y sostenibilidad. Se adoptan mediante acto administrativo del Ministerio de Cultura o de la entidad territorial correspondiente, en el marco de lo establecido por el Decreto Nacional 1080 de 2015 modificado por el Decreto Nacional 2358 de 2019 regulando tanto el régimen de usos y aprovechamientos como las relaciones que se tienen los bienes de patrimonio cultural material su contexto físico, sociocultural y las condiciones naturales.

En materia de hechos metropolitanos, en particular para Bogotá y los municipios del departamento de Cundinamarca, existen:

- Los **Planes de Ordenamiento Departamental (POD)** son un instrumento para el ordenamiento del territorio departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo.

Su alcance incluye temas como la articulación de programas, planes y proyectos sectoriales y de nivel nacional, departamental y municipal que tengan incidencia territorial, dar directrices a los municipios para el ordenamiento de sus territorios con perspectiva supramunicipal y departamental y priorizar y definir la localización de equipamientos e infraestructura de carácter departamental.

- El **Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región Metropolitana** es el instrumento de planeación de mediano y largo plazo de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC), creado mediante la Ley 2199 de 2022, que permite definir el modelo territorial regional, criterios y objetivos e implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación del desarrollo regional

sostenible. Los lineamientos para la ocupación del territorio que se establecen en el instrumento constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción de la región, en lo que se refiere al desarrollo de los hechos metropolitanos.

Este plan de adoptará mediante acto administrativo del consejo regional de la RMBC y contendrá dos componentes principales: uno de planeación socioeconómica y otro de ordenamiento físico - espacial.

Ahora bien, junto al marco normativo previamente enunciado, y al lado de los Planes de Ordenamiento Territorial, como instrumento autárquico y determinante, la Ley 388 de 1997 y otras normas crean **instrumentos de planificación** complementarios, que de acuerdo con Pedro Antonio Solarte (2019), son herramientas legales y técnicas que permiten desarrollar y profundizar las políticas, objetivos, directrices y metas trazadas en los planes de ordenamiento territorial, dado que estos no pueden prever todos los aspectos técnicos y, por lo tanto, necesitan de otras herramientas para cumplir lo propuesto. Estos instrumentos también tienen un procedimiento legal de elaboración y adopción, reglamentados por la ley y los planes de ordenamiento territorial, y otros solamente por éstos. Importante agregar que la necesidad de la aplicación de los tipos y cantidades de instrumentos es determinada por las condiciones y circunstancias de cada municipio o distrito.

Otro elemento que vale la pena mencionar, y que coincide con la autonomía entregada a los municipios para ordenar el territorio, y que nos mencionan Juan Carlos García y Gloria Henao en el texto Manual de Derecho Urbano (2019), es que puede el municipio, en cumplimiento de las determinantes de mayor jerarquía del ordenamiento crear nuevos instrumentos de planificación que desarrollen, complementen y precisen el POT, siempre y cuando esa normativa no verse sobre los contenidos mínimos de los planes de ordenamiento territorial. Con base en esa facultad se han creado instrumentos en algunos municipios como los planes de implantación y regularización, planes de mitigación, planes de reordenamiento, o unidades de planeamiento zonal.

Instrumentos de planeación derivados:

- Las **Unidades de Planeamiento Rural (UPR)** son instrumentos que precisan y complementan el plan de ordenamiento territorial para el uso rural en los temas taxativamente señalados por la norma (artículo 2.2.2.2.1.6 del Decreto 1077 de 2015) y siempre y cuando no hayan sido definidos por el POT, entre esos, manejo y conservación de áreas de protección, uso y manejo de áreas con destinación económica, localización de la infraestructura de transporte. Se adoptan previa concertación con la Corporación Autónoma Regional mediante decreto del alcalde municipal o distrital y pueden ser formuladas por la comunidad o por las autoridades de planeación.

- Los **macroproyectos urbanos** corresponden a proyectos orientados a la ejecución de una operación urbana de gran escala, mediante los que se desarrollan las actuaciones urbanísticas integrales, y en la que intervienen varios actores públicos y privados encaminados a la intervención integral de los territorios, con capacidad de generar un alto impacto de transformación, previa definición de los instrumentos financieros que permitirán su desarrollo y se adoptan mediante decreto del distrito o municipio.
- Los **Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN)** surgieron dentro del Plan Nacional de Desarrollo adoptado mediante la Ley 1151 de 2007 y, actualmente, se clasifican en macroproyectos de primera y segunda generación.

Los MISN de primera generación se crearon por el legislador con el fin de promover la disponibilidad de suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras, en los que se vinculan instrumentos de planeación, gestión y financiación para ejecutar operaciones de gran escala. El gobierno podía entonces mediante su adopción, formular, adoptar, ejecutar y financiar proyectos para, ello, (i) las acciones urbanísticas localizadas en área de un MINS debían ser concertada con el Gobierno Nacional, (ii) los inmuebles ubicados en zonas de desarrollo de un MISN debían ser declarados de utilidad de pública e interés social, (iii) las entidades del orden nacional podrían adelantar procesos de enajenación voluntaria, y expropiación judicial y administrativa, y (iv) para su ejecución las autoridades nacionales y territoriales podrían realizar contratos de fiducia.

Esta figura, se declaró inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-149 de 2010 por considerar que desconocía las competencias de los Concejos Municipales para regular los usos del suelo, que corresponde al plan de ordenamiento territorial de cada municipio, y que desplazaba las competencias de los Concejos en materia de adopción y revisión en los asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos.

Sin embargo, el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 había sido reglamentado mediante el Decreto Nacional 4260 de 2007, y bajo su vigencia fueron adoptados 13 macroproyectos de interés social nacional de primera generación.

Los MISN de segunda generación: luego de la declaratoria de inexecutable del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, se expidió la Ley 1450 de 2011, plan nacional de desarrollo 2010-2014, que, como estrategia para el fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda, revive el esquema de los macroproyectos de vivienda ampliando su aplicación en suelos de renovación urbana y acogiendo las recomendaciones de la Corte Constitucional.

Este instrumento se define entonces, en la Ley 1469 de 2011, como el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas, definidas entre común

acuerdo entre el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y distritales en el ámbito de sus respectivas competencias para la ejecución de operaciones urbanas integrales de impacto municipal, metropolitano o regional que garanticen la habilitación de los suelos para la construcción de vivienda y otros usos asociados a ésta, así como para infraestructura de transporte, servicios públicos, espacio público y equipamientos colectivos.

Debe también agotar una fase de anuncio y formulación, así como por una fase de concertación, para finalmente, ser adoptados mediante resolución del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. A la fecha solo ha sido anunciado 1 macroproyecto de segunda generación.

- Los **planes parciales** son un instrumento complementario del POT que se formula y adopta para áreas determinadas del suelo urbano, y para las áreas incluidas en suelo de expansión urbana. Así entonces, concretan las condiciones técnicas, jurídicas, económicas y urbanas para determinadas zonas de los municipios o distritos con el fin de consolidar el modelo de ciudad superando el desarrollo predio a predio; se adoptan mediante decreto del alcalde de municipio o distrito y pueden ser de iniciativa de la administración o de un particular.
- La **legalización urbanística** es el proceso mediante el cual se reconoce la existencia de un asentamiento humano con condiciones de precariedad y de origen informal, conformado por viviendas de interés social que se construyeron sin licencia de urbanización o que aun cuando la obtuvo, no la ejecutó. De esta manera, se busca una incorporación posterior a la ciudad planeada de todas aquellas zonas que por distintas condiciones sociales y económicas se ejecutaron sin cumplimiento a las normas de planificación del territorio.

Debe adelantarse en aplicación del respectivo plan de ordenamiento territorial, corresponde a una obligación de los municipios y distritos iniciar los procesos de legalización y regularización urbanística y no procede para asentamientos ubicados en suelos de protección.

- La **licencia de construcción** es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano, o la autoridad municipal o distrital competente, por medio de la que se autoriza adelantar obras de (i) urbanización, (ii) parcelación, (iii) de construcción, (iv) construcción y de (v) intervención y ocupación del espacio público.

Su efecto consiste en el otorgamiento de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo que la otorga, y adicionalmente hace las veces de un medio de control que certifica el cumplimiento de las normas urbanísticas, de sismo resistencia y uso del suelo.

Adicionalmente, existen algunos instrumentos de planificación que, aunque no están explícitos en las normas de nivel nacional y se han creado e implementado a partir de la autonomía y experiencia propia de algunos distritos o municipios para dar solución a necesidades particulares, en desarrollo de sus planes de ordenamiento territorial.

- Los **planes maestros** es un instrumento que tiene como finalidad concretar el modelo de ocupación territorial en el largo plazo, en algunos casos estos planes articulan las políticas, objetivos, estrategias, metas y proyectos de la planeación sectorial con la estrategia de ordenamiento definida en el POT y se define para temas estructurales del modelo de ciudad. En el caso del plan adoptado para el Distrito Capital en el año 2021 se decidió la adopción de planes maestros para los temas de 1. movilidad sostenible y segura, 2. hábitat y servicios públicos, y 3. cuidado y servicios sociales. Estos planes no pueden contener disposiciones que vayan en contravía o modifiquen el plan de ordenamiento territorial.
- Las **Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), Local (UPL) o Urbanas (UPU)** corresponden a un instrumento de aplicación local que, a través de una subdivisión del territorio del municipio o distrito, precisa las reglas de aplicación de los lineamientos generales del POT, o que incluso, si el POT así lo determina, pueden tener la tarea de definir las acciones de desarrollo urbano de esos suelos. La característica principal de las unidades que se han creado hasta el momento es contar con una norma que ha realizado una identificación más profunda del tejido social y económico de estos entornos, y que por ello resulta más detallada en pro de las comunidades.
- Los **planes de regularización o planes para la mitigación de impactos** son instrumentos que buscan controlar o moderar los impactos urbanos que pueda generar un determinado uso, así como en los casos anteriores, es una decisión autónoma de los municipios determinar la obligatoriedad de su formulación y adopción, para el caso de Bogotá se implementaron para definir las acciones necesarias que permitieran mitigar los impactos urbanísticos negativos, proponer soluciones viales y de tráfico, generación de espacio público, estacionamientos y otros servicios de apoyo para el adecuado funcionamiento de usos dotacionales de escala metropolitana, urbana y zonal.
- Algunos otros son: Planes de Ordenamiento Zonal (POZ), Planes de reordenamiento, Operaciones Urbanas Integrales o Especiales, Actuaciones Estratégicas (AE).

## INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DEL SUELO



Junto a este grupo, aparecen los **instrumentos de gestión del suelo**, que Solarte (2019) define como aquellos que permiten hacer viables las estrategias, políticas y demás propósitos del ordenamiento territorial; de hecho, la misma Ley 388 de 1997 en su artículo quinto, al presentar el concepto de ordenamiento territorial es clara al señalar la importancia de estos instrumentos cuando refiere que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física (...) *en orden a disponer de instrumentos eficientes* para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción.

De acuerdo con Ana Isabel Zea (2019), los instrumentos de gestión del suelo son pues los procedimientos de carácter técnico, jurídico o financiero que permiten tanto a la Administración municipal como a los propietarios de los inmuebles ejecutar las determinaciones derivadas del plan de ordenamiento territorial y las normas complementarias.

Debido a lo anterior, los instrumentos de gestión del suelo se pueden definir como aquellos que complementan y permiten la operatividad de los Planes de Ordenamiento Territorial y de los instrumentos de planeamiento que los desarrollan, con el propósito de viabilizar el desarrollo de programas y proyectos. Estos se pueden agrupar según su alcance y objetivos específicos en cuatro categorías de la siguiente manera:

Instrumentos para dinamizar el desarrollo de sectores urbanos:

- La **declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria** es una herramienta dirigida a evitar la existencia de suelos ociosos en perímetro urbano o de expansión urbana que traiga consigo un aumento elevado en el precio del suelo y que se consideran, además, como un incumplimiento a la función social de la propiedad definida por



la Constitución, consiste entonces en forzar a los propietarios al uso o desarrollo de sus predios so pena de iniciar un proceso de enajenación forzosa en pública subasta. Mediante la Ley 1537 de 2012 se adicionó el uso de la figura a aquellas edificaciones abandonadas, subutilizadas o no utilizadas en más de un 60% de su área construida cubierta que no sean habilitadas y destinadas a usos lícitos.

Deben estar declarados como de desarrollo prioritario en el plan de ordenamiento territorial, e incluye tanto a propiedad privada como pública.

- Los **bancos de tierras o inmobiliarios** son un instrumento de gestión que faculta a las autoridades municipales, distritales y regionales para gestionar la búsqueda y adquisición de suelo con el fin de generar reservas de suelo público y evitar especulaciones que aumenten el costo de compra de los predios requeridos para la ejecución de proyectos de utilidad pública e interés social, pueden constituirse como establecimiento público, empresa industrial y comercial o sociedad de economía mixta.
- El **derecho de preferencia** es una herramienta legal que puede ser usada por los bancos de tierras o inmobiliarios, y consiste en que estas entidades en el ejercicio de sus funciones pueden, mediante acto administrativo motivado, determinar la necesidad de asignar a un/unos predios/s la medida de preferencia que posteriormente debe ser registrada en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria.

Su efecto está entonces, en que los propietarios de los predios que tengan la medida inscrita, en caso de estar interesados en transferir el dominio deberán ofrecerlo, en primer lugar, al banco de tierras, entidad que en respuesta deberá indicar si el propietario puede continuar con el negocio jurídico o si la entidad iniciará el proceso de adquisición predial en los términos definidos por la Ley 388 de 1997.

Instrumentos para la adquisición de inmuebles y predios:

- **Anuncio de obras públicas o proyecto:** Como su nombre lo indica, es el anuncio que le corresponde hacer a la administración municipal o distrital, mediante acto administrativo motivado, en el que se anuncia a la comunidad en general la puesta en marcha de un proyecto urbano que implicará la adquisición predial, por parte de la administración, de todos aquellos inmuebles ubicados dentro del polígono del proyecto. El objetivo de esta medida consiste en fijar el momento de valoración de los predios a partir del que se adelantará el trámite de valuación y evitar una especulación en los precios del suelo que encarezca el precio de compra por parte de la administración para la ejecución de proyectos de utilidad pública e interés social.

- **Enajenación voluntaria y negociación directa:** Corresponde a la fase inicial dentro del proceso de gestión predial que adelanta la administración municipal o distrital, en cumplimiento de los fines urbanísticos definidos por la ley, y consiste en iniciar un proceso de negociación natural de compraventa, mediante el que se realiza una oferta de compra al propietario, una negociación sobre el precio establecido, y en caso de aceptación, un proceso de suscripción del contrato de compraventa, pago del precio, entrega de la cosa, y registro de la escritura pública ante la oficina de instrumentos públicos correspondiente.
- **Expropiación judicial o por vía administrativa:** Corresponde a la segunda fase dentro del proceso de gestión predial que adelanta la administración municipal o distrital, así entonces, una vez realizada la oferta de compra señalada en el punto anterior y transcurrido un tiempo de 30 días sin llegar a una negociación exitosa se activa el proceso de expropiación o compra obligatoria que faculta a las entidades de la administración, con competencias en la materia, para adquirir el inmueble de manera forzosa.

Para ello, será necesario garantizar la existencia de uno o más motivos de utilidad pública o interés social, adelantar el procedimiento definido por la ley que respete tanto el debido proceso, así como que cumpla con la correspondiente indemnización para que prospere la expropiación, que puede ser:

- **Expropiación judicial:** En este tipo de expropiación, luego de la declaratoria de los motivos de utilidad pública por parte de la entidad que impulsa el trámite, el juez se encarga de fijar el monto de la indemnización, aplicando el proceso definido en el Código General del Proceso.
- **Expropiación por vía administrativa:** Este tipo de expropiación sólo tiene participación de un juez de la república en el caso en que el propietario del predio decida demandar la resolución de expropiación, y requiere la expedición de un decreto por la administración distrital o municipal que declare las condiciones de urgencia para el proceso de expropiación

Instrumentos para garantizar el reparto de cargas y beneficios:

- Las **unidades de actuación urbanística (UAU)** son un instrumento que facilita la gestión asociada de propietarios de predios de varios inmuebles que conforman un área de terreno delimitada en un Plan Parcial, la misma debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, facilitar la dotación con cargo a sus propietarios para la ejecución de infraestructura de transporte, servicios públicos, equipamientos colectivos y otras cargas urbanísticas, definidas mediante el reparto equitativo de las cargas y beneficios

- Las **unidades de gestión (UG)** son aquellas conformadas por uno o varios predios incluidos en el proyecto de delimitación de una unidad de actuación urbanística que, según lo definido en el respectivo plan parcial, pueden ser susceptibles de una única licencia de urbanización o aprobación de proyecto urbanístico general, para ejecutar las obras de urbanización del o los predios que conforman el proyecto de delimitación de la unidad, siempre y cuando se garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de acuerdo con lo previsto en el Plan Parcial. De no poder obtenerse una única licencia de urbanización, deberá iniciarse el trámite de delimitación de la respectiva unidad de actuación urbanística.
- Las **obligaciones urbanísticas** son un mecanismo que, en línea con el principio de distribución de cargas y beneficios pretende generar equilibrio entre los aprovechamientos urbanísticos que se le asignan a los predios a través de unas condiciones de edificabilidad y usos y las necesidades de soportes urbanos en el territorio, los cuales pueden ser representados en cesiones de suelo, en área construida o en pagos con destinación específica o general.

Las cesiones de suelo son las franjas que se entregan a la administración municipal a título gratuito como obligaciones urbanísticas, mientras que los pagos son el cumplimiento en dinero de cargas u obligaciones urbanísticas como contraprestación de un aprovechamiento o edificabilidad adicional en los diferentes tratamientos urbanísticos o actuaciones urbanísticas.

Las cargas u obligaciones pueden considerarse de carácter local, cuando, hacen referencia al soporte urbano básico producto del proceso de urbanización o reurbanización, es decir que, permiten brindar los servicios esenciales de espacio público, equipamientos, vivienda de interés social y prioritario, malla vial local e intermedia en la proximidad y del acceso a los servicios públicos.

Mientras que, se consideran de carácter general, cuando, deben ser recuperadas por uno o varios instrumentos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, aquí entran entonces: el suelo en áreas protegidas de los órdenes nacional, regional y distrital, los corredores ecológicos rurales y sobre las rondas hídricas de los nacimientos, ríos y quebradas, y el suelo y la construcción de parques de gran escala; el suelo y la construcción de la infraestructura de la malla vial arterial, los elementos que conforman la totalidad del perfil vial, los corredores de alta y media capacidad, y las infraestructuras y redes matrices, primarias y troncales de servicios públicos domiciliarios, con excepción de las servidumbres; las obras de adecuación del suelo de protección; entre otras, que determinen cada una de las normas municipales.

- La **transferencia de derechos de construcción y desarrollo** es un mecanismo de compensación en virtud del cual se permite trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble que por razones ambientales, históricas o arquitectónicas

tenga limitada su transformación, a un predio o las zonas receptoras definidas en el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo complementen y desarrollen.

Instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial y generar formas asociativas entre propietarios:

- El **reajuste de terrenos** es el instrumento mediante el cual se interviene la estructura predial de áreas no desarrolladas en suelo de expansión urbana o en suelos urbanos sujetos a la adopción previa de un Plan Parcial, mediante el englobe y subdivisión de lotes de terreno para que responda a las necesidades del municipio, generando una nueva configuración del globo de terreno, facilitando la dotación de obras de infraestructura urbana, propiciando una gestión asociada entre los propietarios que garantice una justa distribución de las cargas y los beneficios.
- La **integración inmobiliaria** es el instrumento mediante el cual se ajusta la organización predial de inmuebles, para garantizar una equitativa distribución de cargas y beneficios en la urbanización y construcción de estos en las actuaciones en suelo urbano que no requieren de la formulación de un plan parcial.
- La **Cooperación entre partícipes** es el instrumento que, en el marco de una Unidad de Actuación Urbanística, resuelve la distribución de la cesión de los terrenos y el coste de las obras de urbanización cuando no se requiera una nueva configuración predial, mediante la definición de compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el plan parcial correspondiente.

Por último, tenemos los **instrumentos de financiación** que como su nombre lo indica son los mecanismos utilizados para obtener recursos económicos destinados al desarrollo y financiamiento de las acciones y proyectos contemplados en los instrumentos de planificación, de acuerdo con Diego Isaías Peña (2023) las fuentes de los recursos para la financiación de proyectos urbanos se pueden dividir entre aquellas que tienen como fundamento el poder impositivo del Estado, a partir de la posibilidad de exigir a los ciudadanos el aporte de recursos para garantizar los gastos estatales, y aquellas que sin ser producto de aquel poder de imperio, permiten por vía contractual o reglamentaria obtener recursos en dinero o especie para similares cometidos.

Entre estos instrumentos tenemos:

La **contribución de valorización** es un instrumento de financiación que permite la recuperación del costo de construcción, recuperación o rehabilitación de una obra, plan o conjunto de obras de interés público y social, consistente en el gravamen real y obligatorio

ordenado del municipio, en los términos de la normatividad nacional en la materia, que se impone a los propietarios y/o poseedores de inmuebles, sobre las propiedades raíces en razón del beneficio económico obtenido como consecuencia de la realización de dichas obras.

La **participación en plusvalía** es el instrumento que le permite a la administración municipal participar del incremento en los precios del suelo causado por las acciones urbanísticas u obras de infraestructura pública realizadas por la misma, sin intervención alguna del particular propietario del predio, y redistribuirlo en el territorio mediante la inversión de estos recursos en el desarrollo urbano y territorial.

La **venta de derechos de construcción y desarrollo** es el mecanismo de financiación que define la contraprestación en dinero que un particular deberá pagar por el derecho a utilizar la edificabilidad o aprovechamientos urbanísticos adicionales expresados en derechos de construcción y desarrollo, en una en las zonas que se definan en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen o reglamenten.

Los **fondos de compensación** son el mecanismo para garantizar el pago compensatorio en dinero de cesiones derivadas de las cargas u obligaciones urbanísticas en las acciones y/o actuaciones urbanísticas. Los recursos de estos mecanismos tendrán como finalidad adquirir, cofinanciar, diseñar, construir, adecuar, mantener, dotar y/o reforzar estructuralmente, según corresponda, la infraestructura pública que dieron su origen; así como la adquisición predial necesaria para estos efectos, conforme con las prioridades del programa de ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial y las normas que lo reglamenten, adicionen o complementen.

Los fondos de compensación podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios o de manejo de cuenta de alcance presupuestal y contable, sin personería jurídica, con el fin de recaudar, orientar y administrar recursos para cumplir con los objetivos específicos, programas y proyectos definidos.

El **Aprovechamiento Económico del Espacio Público (AEEP)** es un instrumento de gestión financiera del mismo, que garantiza el cumplimiento de los principios de la función administrativa, el principio constitucional de protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común y el principio de la Ley 388 de 1997 donde prevalece el interés general sobre el interés particular y concreta el derecho del Estado a participar en la plusvalía que genere la acción urbanística.

Las entidades administradoras de espacio público, determinadas por el marco regulatorio del espacio público del municipio, podrán entregar a terceros la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público mediante contrato o acto administrativo motivado. En ningún caso estos instrumentos jurídicos, generarán derechos reales y deberán dar estricto cumplimiento a la prevalencia del interés general sobre el particular.

La administración municipal podrá pactar una retribución económica como contraprestación por la utilización y explotación temporal del espacio público que será destinada para su administración, mantenimiento, mejoramiento o preservación.

### Actividades formativas

A partir de los contenidos abordados en el anterior tema, lee atentamente las siguientes afirmaciones y determina si es VERDADERO o FALSO.

1. Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) están enfocados exclusivamente en la conservación de recursos hídricos, sin considerar otros aspectos ecológicos o económicos de las cuencas hidrográficas. (Falso)

2. Los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) se adoptan a través de un acto administrativo del Ministerio de Cultura, o la entidad territorial correspondiente, y están diseñados para garantizar la protección y conservación del patrimonio cultural. (Verdadero)

3. Los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) incluyen la planificación de infraestructuras y equipamientos de carácter local y no tienen en cuenta la coordinación con planes y proyectos de nivel nacional o regional. (Falso)

4. Según la Ley 388 de 1997, los Planes de Ordenamiento Territorial no pueden prever todos los aspectos técnicos, y por lo tanto, no requieren de otras herramientas para cumplir con lo propuesto. (Falso)

5. Los municipios tienen la autonomía de crear nuevos instrumentos de planificación que desarrollen, complementen y precisen el POT, siempre y cuando no interfieran con las determinantes o contenidos mínimos de los planes de ordenamiento territorial. (Verdadero)

6. Las Unidades de Planeamiento Rural (UPR) pueden ser formuladas únicamente por las autoridades de planeación y no por la comunidad. (Falso)

7. La legalización urbanística se aplica también a asentamientos ubicados en suelos de protección. (Falso)

8. Los planes maestros, aunque articulan políticas y estrategias con el POT, pueden modificar el Plan de Ordenamiento Territorial si se considera necesario. (Falso)

9. Las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), Local (UPL) o Urbanas (UPU) no están diseñadas para tener en cuenta el tejido social y económico de las comunidades locales.

(Falso)

10. Los instrumentos de gestión del suelo son procedimientos que permiten a las autoridades municipales y a los propietarios de inmuebles implementar las decisiones del plan de ordenamiento territorial. (Verdadero)

11. La declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria tiene como objetivo forzar a los propietarios a desarrollar sus propiedades para evitar, entre otros, la especulación de los precios del suelo. (Verdadero)

12. En la expropiación por vía administrativa, la participación de un juez es obligatoria durante todo el proceso. (Falso)

13. Las unidades de actuación urbanística (UAU) y las unidades de gestión (UG) están relacionadas con la ejecución de infraestructura de transporte, servicios públicos, y otras cargas urbanísticas, garantizando un reparto equitativo de las cargas y beneficios. (Verdadero)

## Conclusiones

Los instrumentos de planeación, gestión del suelo y financiación son un conjunto de herramientas multidimensionales creadas para facilitar y dar transparencia y firmeza a la gestión del Estado en los procesos de ordenamiento del territorio. A lo largo de este recorrido, pudimos explorar cómo estos instrumentos, desde los planes de ordenamiento territorial, los planes parciales, el anuncio de proyectos, las obligaciones urbanísticas, entre otros, están diseñados con la finalidad de promover un desarrollo adecuado y conveniente del territorio, que genere beneficios tanto a la ciudad, como a sus gestores, ejecutores y, por supuesto, a la comunidad.

Sin embargo, su efectividad depende en gran medida de su implementación adecuada, así como de la participación de la sociedad, toda vez que esos instrumentos son figuras que tienen el potencial de impulsar procesos de transformación del territorio y, por ello, deben aplicarse de manera estratégica y ajustarse a las realidades y desafíos del entorno y del país.

Su éxito no sólo se mide en términos de avance y desarrollo de proyectos, sino en una mejora tangible de la calidad de vida de los ciudadanos que permanezca en el tiempo para las generaciones futuras.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almandoz, A. (2006). Urban Planning and Historiography in Latin America. Progress in Planning

- Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID (1969). Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2013). Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2017). Jorge Enrique Ángel. Programa POT Modernos.
- Gloria, H. G., Claudia, A. M., & Juana, H. Q. (2019). Manual de derecho urbano. Editorial Universidad del Rosario.
- (S/f). Gov.co. Recuperado en 2023, Elementos para la formulación de la política nacional de ordenamiento territorial y alcances de las directrices departamentales.<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Desarrollo%20Territorial/Documento%20pnot-loot.%20ddts%20-%20sodt.%2011%20junio%20013.pdf>
- Mumford, E. (2019). CIAM and Its Outcomes. Urban Planning. 4. 291
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (2021). Ciudades 4.0: Política Urbana Nacional.
- Peña, D. I. (2023) Derecho urbanístico y ordenamiento del territorio en Colombia. Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos. Editorial Universidad Nacional de Colombia
- Perloff, Harvey S. (1966) New towns intown. Journal of the AIP, Vol. 32, No. 3.
- Ritchie, H., & Roser, M. (2018). Urbanization. Our world in data.
- Salazar Ferro, J., García Bocanegra, J. C., Fretes Cibils, V., Torres Arzayús, P., Vallejo de la Pava, A., Pinto Carrillo, A. C., ... & García Botero, M. C. (2010). Las ciudades del mañana: Gestión del suelo urbano en Colombia. Inter-American Development Bank.
- Salazar Ferro, J. (2017). Construir la ciudad moderna: Superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación urbana en Bogotá (1950-2010). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Solarte, P.A. (2017) Ordenamiento Territorial y Derecho Urbano: partes general y específica.
- United Nations (2018). Population Dynamics. Published online at un.org. Recuperado de: <https://population.un.org/wup/>

Valdivia, L. (2000). Constructores de la ciudad moderna: Cie Inversiones Editoriales

### Proyectó

Nombre:

Cargo:

Firma:

### Revisó

Nombre:

Cargo:

Firma:

### Aprobó



Nombre:
Cargo:
Firma: