



2018
Vol. 5, núm. 1

Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 5, número 1, enero-abril 2018
Volumen 5, number 1, january-april 2018
Volumen 5, numero 1, janeiro-abril 2018

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

2018



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Revista
ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Revista Ciudades, Estados y Política

Título abreviado: Revista Ciudad Estados Política

ISSN web: 2389-8437 - **ISSN papel:** 2462-9103

DOI: 10.15446/cep

Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10858 - 10855.

Calle 44 no. 45 - 67. Unidad Camilo Torres.

Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Colombia, Bogotá.

Director

Carlos Alberto Patiño Villa

Doctor en Filosofía. Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), sede Bogotá.

Correo electrónico: capatinov@unal.edu.co

Comité editorial

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos del Colegio de México A.C., profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: ycontreraso@unal.edu.co

Diana Andrea Gómez Díaz

Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: dagomezdi@unal.edu.co

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magíster en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia), profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá. Correo electrónico: frzambranop@unal.edu.co

Comité científico

Francisco Colom González

Doctor en Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España, Madrid.

Correo electrónico: f.colom@csic.es

Manuel Lucena Giraldo

Doctor en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España, Madrid.

Correo electrónico: manuel.lucena@mecd.es

Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: anap.montoyap@utadeo.edu.co

Pares académicos

La Revista brinda el respectivo crédito a los pares académicos que gentilmente contribuyen con la revisión de los manuscritos sometidos en la última entrega de cada volumen.

Equipo técnico

Coordinación editorial

Wilson Enrique Colmenares Moreno

Corrección de estilo

Ludwing Cepeda Aparicio

Traducción al inglés y portugués

Nathalie De la Cuadra

Nayibe Lara

Diagramación e impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres
Carrera 69H # 77-40, Bogotá.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Revista
Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Imagen de la cubierta

Pascaweb. (2006). Av. El Dorado, calle 26, Bogotá. Recuperado de <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bogotaview.jpg>

Acceso abierto. La Revista recibe y publica manuscritos sin costo, los derechos patrimoniales son de los autores y brinda acceso abierto a sus artículos sin restricciones. De esta manera promueve la democratización y apropiación social de la información producida con recursos públicos. La Revista define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos para su edición web y papel.

Licencia de publicación. Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0), disponible en: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en la Revista es responsabilidad de los autores y no compromete a la Universidad Nacional de Colombia.

Solicitud de canje y donación

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Revista *Ciudades, Estados y Política*
Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co
Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10858 - 10855.
Calle 44 no. 45 - 67. Unidad Camilo Torres.
Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Colombia, Bogotá.

Catalogación en la fuente

Revista Ciudades, Estados y Política / Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Vol. 5, núm. 1, (Ene. - Abr. 2018).

Primera edición: Vol. 1, núm. 1, (Sep. - Dic. 2014). Esta edición: Vol. 5, núm. 1, (Ene. - Abr. 2018).

Título abreviado: Revista Ciudad. Estados Política (En línea)

Periodicidad: Cuatrimestral.

Formato: 16.5 x 24 cm.

ISSN papel: 2462-9103, ISSN web: 2389-8437

DOI: 10.15446/cep

Acceso en línea: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

1. Estudios urbanos - Publicaciones seriadas. 2. Estado - Publicaciones seriadas. 3. Política gubernamental - Publicaciones seriadas. I. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU).



Presentación	9
Editorial	
Ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano <i>Yency Contreras Ortiz</i>	11-16
Investigaciones	17
Consolidación de una centralidad urbana espontánea. El caso de Ciudad Kennedy, Bogotá <i>Andrea Carolina Torres León</i>	19-31
Bogotá D.C. durante 1998-2018. Análisis de caso del sistema de planificación urbana en Colombia <i>Marlon Arias Sánchez</i>	33-57
Reflexiones	59
Análisis jurídico de la participación en plusvalía en la ciudad de Bogotá D.C.: 2004-2016 <i>Eduardo Andrés Vargas Apráez</i>	61-73
Ensayos	75
Neoliberalización urbana: nuevas tendencias en la producción de suelo urbano en la ciudad de Córdoba, Argentina (2008-2018) <i>Natalí del Valle Peresini</i>	77-86
Reseña	87
Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía, Bogotá <i>María Alejandra Lozano Paris</i>	89-92
Infografías	93
La movilidad social en el mundo. Generaciones necesarias para que los ingresos de familias modestas alcancen a los medios <i>Guadalupe Moreno</i>	95
Política editorial e instrucciones para los autores	97-106
Números anteriores	107-108
Novedades editoriales	109
Otras publicaciones	110
Programas de formación	111
Recursos de información y documentación	112
Eventos académicos	113



Presentación

La Revista *Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación en formato impreso y digital, de acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación, mediante la publicación de manuscritos originales, inéditos y revisados por pares (*peer review*), que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico, al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía; las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territorial, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en los países de América Latina y del resto del mundo.

La comunidad objetivo de la Revista son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencia política, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen sobre los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la política, desde un enfoque local, regional, nacional o internacional.

La Revista recibe y publica, sin ningún costo, manuscritos de investigación, reflexión, revisión, ensayos, reseñas e infografías en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los manuscritos se publican en los idiomas español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre), provee acceso inmediato y libre a su contenido a través del Portal de Revista de la Universidad Nacional de Colombia (www.revistas.unal.edu.co). De esta manera, el IEU contribuye a la democratización del conocimiento especializado en estudios urbanos y aporta a la

discusión y/o aplicación de los resultados de investigación financiados con recursos públicos.

La Revista cumple estándares de publicación, comunicación científica, acceso abierto y registro en servicios de indexación y resúmenes nacionales, regionales e internacionales. Los autores interesados en publicar sus manuscritos en la Revista acceden a los siguientes beneficios:

- Asesoría en el cumplimiento de criterios editoriales y de corrección de estilo.
- Traducción especializada del título, resumen y palabras clave al idioma inglés y portugués.
- Diagramación, diseño, impresión y distribución de los artículos.
- El autor principal recibe, en soporte papel y sin ningún costo, tres (3) ejemplares de la Revista, del número en el cual se haya publicado su artículo.
- Consulta y descarga, ilimitada y a nivel mundial, del texto completo del artículo desde el sitio web de la Revista.
- Indexación del artículo en bases de datos nacionales, regionales e internacionales.
- Difusión del artículo entre 15 000 instituciones e investigadores especializados.

Invitamos a los investigadores interesados en publicar en la Revista a consultar la Política editorial y las instrucciones para autores en las últimas páginas de la Revista o en el sitio web www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Con gusto, esperamos sus manuscritos.

Comité editorial

Revista Ciudades, Estados y Política
Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)



Editorial

Ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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



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

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

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

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

Sección:

Investigaciones

Research

Pesquisa



Consolidación de una centralidad urbana espontánea. El caso de Ciudad Kennedy, Bogotá

Andrea Carolina Torres León. Magíster en Arquitectura y docente de cátedra de la Universidad de los Andes, Facultad de Arquitectura y Diseño y profesional en la Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: ac.torres24@uniandes.edu.co, <https://orcid.org/0000-0002-9170-6302>

Recibido: Octubre 30, 2017.

Aprobado: Junio 27, 2018.

Publicado: Agosto 17, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0)

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



Nota: Artículo derivado de la investigación "Actividad central en Bogotá. Centralidades espontáneas y su consolidación: una visión desde el territorio", desarrollada como tesis durante los años 2013 y 2014 para obtener el título de magíster en Arquitectura de la Universidad de los Andes.

Conflicto de intereses: La autora ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

La actividad económica en la ciudad, propia de lo que se ha llamado centralidades, ha sido discusión desde el ordenamiento territorial en los campos de la economía urbana más que como hecho físico en un territorio determinado. La aparición y posterior desarrollo de la actividad central en un lugar en la ciudad está condicionado a una serie de variables territoriales que le permiten existir, incluso si dicha actividad no se ha planeado. La intención de abordar estos aspectos se presenta ante el desbordamiento de la actividad económica sobre los límites de las centralidades identificadas por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá y la aparición de esta en zonas que no han sido pensadas con tales fines. El estudio de esta aparente incoherencia, *ad portas* de una modificación del vigente POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), corresponde al objetivo de este trabajo, en el que se busca identificar aspectos de tipo territorial que puedan ayudar a entender la situación actual y proponer el ordenamiento de la red de centralidades a partir de dicha comprensión. Mediante un ejercicio, principalmente cartográfico que incorporó variables económicas con observación en campo, se logró concluir que la actividad económica busca territorios, principalmente, sobre ejes viales con presencia de transporte público, en áreas consolidadas y con facilidades normativas de transformación predial, por encima de territorios dispuestos para operaciones como renovación urbana. La presencia de comercio y la valorización del suelo evidencian una presión sobre espacios bien localizados y visibles para la venta de bienes y servicios.

Palabras clave: planificación urbana, actividad económica, usos del suelo, precio del suelo, vías de acceso.

Consolidation of a spontaneous urban centrality. The case of Ciudad Kennedy, Bogotá

Abstract

The economic activity in the city, typical of what has been called centralities, has been discussed from the land use planning in the fields of the urban economy rather than as a physical fact in a given territory. The appearance and subsequent development of the central activity in a place in the city are conditioned to a series of territorial variables that allow it to exist, even if such activity has not been planned. The intention to address these aspects is presented before the overflow of economic activity over the limits of the centralities identified by the Land use plan (POT) of Bogotá and the appearance of it in areas that have not been designed for such purposes. The study of this apparent incoherence, *ad portas* of a modification of the current POT of Bogotá (District Decree 190 of 2004), corresponds to the objective of this work, which seeks to identify territorial aspects that can help understand the current situation and propose the ordering of the network of centralities based on this understanding. Through an exercise, mainly cartographic that incorporated economic variables with observation in the field, it was concluded that the economic activity seeks territories, primarily on roads with public transport presence, in consolidated areas and with regulatory facilities for land transformation, above regions ready for operations such as urban renewal. The presence of commerce and the valorization of the land evidence a pressure on well-located and visible spaces for the sale of goods and services.

Keywords: urban planning, economic activity, land use, land price, access roads.

Consolidação de uma centralidade urbana espontânea. O caso de Ciudad Kennedy, Bogotá

Resumo

A atividade econômica na cidade, própria do que tem sido chamado de centralidades, tem sido discutida desde o ordenamento territorial nos campos da economia urbana mais do que como um fato físico em um determinado território. A aparição e o subsequente desenvolvimento da atividade central em um lugar da cidade esta condicionado a uma série de variáveis territoriais que lhe permitem existir, mesmo que tal atividade não tenha sido planejada. A intenção de abordar estes aspectos é apresentada perante o transbordamento da atividade econômica acima dos limites das centralidades identificadas pelo Plano de Ordenamento Territorial (POT) de Bogotá e sua aparição em áreas que não foram projetadas para tais finalidades. O estudo desta aparente incoerência, *ad portas* de uma modificação do atual POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), corresponde ao objetivo deste trabalho, no qual se busca identificar aspectos de tipo territorial que possam ajudar a compreender a situação atual e propor o ordenamento da rede de centralidades a partir de dito entendimento. Por meio de um exercício, principalmente cartográfico que incorporou variáveis econômicas com observação em campo, conseguiu-se concluir que a atividade econômica busca territórios, principalmente, sobre estradas com presença de transporte público, em áreas consolidadas e com facilidades regulatórias de transformação da terra, acima de territórios prontos para operações como a renovação urbana. A presença de comércio e a valorização do solo evidenciam uma pressão sob espaços bem localizados e visíveis para a venda de bens e serviços.

Palavras-chave: planejamento urbano, atividade econômica, uso do solo, preço do solo, estradas de acesso.

Introducción

Las centralidades en las ciudades han sido entendidas desde distintos puntos de vista y bajo diversos imaginarios. Usualmente son descritas desde la actividad económica presente en un lugar, referenciado por la concentración de empleo. La investigación que aquí se presenta tuvo las siguientes preguntas orientadoras: ¿qué otras condiciones o aspectos caracterizan una centralidad o posibilitan que esta aparezca? ¿Y cómo esto puede servir para la planeación de estas zonas de la ciudad? A partir de una bibliografía base y un caso de estudio concreto se hallaron conclusiones, especialmente desde una mirada territorial, orientada a la formulación del próximo Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Bogotá.

La pregunta por la relación entre forma (territorio y espacio) y contenido (actividades económicas) de una centralidad fue orientada a través de un símil como el medio (territorio), mediante el cual una onda (contenido) se propaga en el espacio. Esto derivó en entender las condiciones con las que cuenta un territorio para que la actividad central aparezca o pueda desarrollarse, y que son entendidas desde el punto de vista urbanístico e, incluso, arquitectónico. La actividad central, desde un punto de vista económico, es un mercado que busca condiciones óptimas para desarrollarse, y la planeación urbana es la que debe garantizar, a través del ordenamiento territorial, que estas centralidades se localicen en lugares estratégicos para el buen desarrollo de la ciudad. Así, el objetivo es poder entender y tener herramientas para la planeación de las centralidades en el ordenamiento de una ciudad.

Economía urbana para la definición de la actividad central

Si bien la centralidad es definida normalmente desde la economía, por definición, esta es entendida como un subcentro, que cuenta con las características que tiene todo centro de una ciudad, pero en diferente escala y, según su especialización —si la tiene—, tendrá variaciones en su contenido, es decir, se diferencian

las centralidades institucionales, de centralidades económicas o, por ejemplo, por nodos, de equipamientos. De acuerdo con esto, autores como Castells (1976), Whittick (1975) o Panerai y Manguin (1998) han determinado algunas características propias de un centro que, de manera innata, son replicadas en un subcentro o una centralidad, estas son: accesibilidad, localización estratégica, concentración de actividades y relaciones económicas. El estudio desarrollado se centró en centralidades de tipo económico.

El crecimiento de la huella urbana de la ciudad es un factor que influye directamente en la generación de subcentros, esto ya que los servicios del centro dejan de ser suficientes, atractivos y cercanos a toda la población; así es como la actividad se replica (no siempre se traslada), algunas veces en escala menor. La contaminación, los altos precios del suelo, problemas de movilidad y accesibilidad, sumado a los altos costos de transporte y desplazamiento al centro, son otros factores que también desestiman la localización de las distintas actividades en los centros y hacen más efectivo replicar las actividades centrales fuera de este. De esta manera, buscando mejores condiciones, las firmas¹ se atomizan dirigiéndose a las áreas periféricas que, según Domingues (2008), lleva a un modelo de urbanización que define como ‘transgénico’, que es una mezcla de los genes de las actividades de ciudad y de campo creando una entidad totalmente nueva.

En el ejercicio que propuso esta investigación referente a la identificación de áreas de actividad central, la revisión bibliográfica estableció diferentes metodologías que permitían encontrarla en el territorio. Autores como Giuliano y Small (1991) o White (1999) establecen la concentración de empleo y las economías de aglomeración, asociadas con el transporte y la accesibilidad,

¹ La localización de firmas, es decir, las empresas (grandes, medianas o pequeñas), industrias y, en general, prestadores de bienes y servicios, responde a las ventajas en términos económicos a las que puede acceder de acuerdo con el lugar. La teoría de la localización habla de precio del suelo, costos de transporte, posibilidad de compartir conocimiento, mano de obra especializada, entre otros aspectos (Hanson, 2000).

como los principales aspectos a tener en cuenta en el análisis de centralidades.

A partir de las anteriores consideraciones, el primer aspecto a tener en cuenta en la definición de un área de actividad central es la localización de la actividad económica, que se reduce a maximizar los beneficios, minimizando los costos, dado un volumen de producción (Goodall, 1977).

Adicional a esto, es importante considerar que la localización se mueve dentro de un mercado cuyas condiciones de oferta y demanda determinan la disposición a pagar por una mejor localización, lo que significa proximidad con los usuarios, accesibilidad y visibilidad; esto es, la teoría de *bid rent* con base en los modelos de Von Thünen, en la cual hay una competencia espacial entre los agentes y se explica mediante un modelo en el cual a medida que aumenta la distancia a la localización más estratégica disminuye el precio a pagar por ella (Richardson, 1971). El mismo principio de la aparición de una centralidad por efectos del crecimiento de la ciudad y el aumento en la distancia al centro principal se replica a menor escala en los centros menores, es decir, cuando la distancia al eje o centro principal deja de ser beneficiosa empieza a conformarse un nuevo centro.

Adicional a esto se presentan las economías de aglomeración que permiten el crecimiento de la productividad al localizarse cerca a otros individuos, no necesariamente del mismo sector de producción o servicios. La tendencia a la aglomeración de la actividad económica hace que, por un lado, pueda fortalecerse la propia actividad, en el sentido de la cooperación que existe entre estos vecinos y, por otro lado, facilita a los ciudadanos el acceso a los bienes y servicios, principalmente disminuyendo costos de transporte (Glaeser, 2008).

En conclusión, la mirada de la actividad central se describe a partir de determinantes económicos que facilitan y benefician la localización de firmas y, a partir de las economías de aglomeración, se desarrollan áreas centrales en el territorio. Siguiendo con la hipótesis frente a la cual se buscan algunas condiciones de tipo físico o espacial que susciten la aparición de

esta actividad, la investigación abordó un caso de estudio en la ciudad de Bogotá, que se desarrolló partiendo de las consideraciones de tipo económico ya descritas para determinar aspectos de tipo espacial.

Centralidades en Bogotá

En Bogotá, desde antes de la expedición del primer POT, ha habido esfuerzos por generar áreas de centralidad. Importantes planes, varios con objetivos de desarrollo desde el nivel nacional, se propusieron y se consolidan como los principales antecedentes en este ámbito. Dentro de estos planes están: “Alternativas para el desarrollo de Bogotá” (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 1969) desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación que se desarrolla en Fase 1, que incluye el plan “Ciudades dentro de la ciudad” de 1974 propuesto por el economista norteamericano Currie (1988), y Fase 2² (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, 1974); y los antecedentes normativos del POT, Acuerdo 7 (1979) y Acuerdo 6 (1990) en cuya estructura de ordenamiento estaban las áreas de actividad múltiple.

Para el año 2000, Bogotá contaba con 6,3 millones de habitantes, según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, (2007), la expedición de su primer POT era un reto, ya que había que ordenar una ciudad consolidada y proyectar su crecimiento en el corto, mediano y largo plazo. Había un centro tradicional, con actividades propias como el centro administrativo, no solo de Bogotá sino nacional, con universidades, comercio, entre otros usos; de menor jerarquía también estaban los centros fundacionales de los municipios que

² Fase 2 es el nombre dado al estudio de desarrollo urbano de Bogotá, ejecutado por la firma Llewellyn Davies Weeks Forestier-Wlarker & Bor, en asociación con Kates Peat Marwick & Co. y Coopers & Lybrand, conjuntamente con la firma colombiana Consultécnicos y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, durante los años 1972 y 1973. El informe final “Plan de Estructura para Bogotá: Informe técnico sobre el Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá, Fase 2” es la traducción del original en inglés, publicado en 1974 por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD.

fueron anexados en 1954, que hoy en día son localidades. Y, por otro lado, algunos focos de desarrollo económico que fueron desarrollándose a lo largo de la historia bogotana sin ningún tipo de planeación, tales como Restrepo, Corabastos, Chapinero, entre otros.

Partiendo de este punto, de la identificación de varios centros complementarios al principal en la ciudad, el POT los identificó, definiendo en el año 2004 (fruto de la revisión hecha en el año 2003, del que resultó el Decreto Distrital 190 de 2004) una red que consta de 21 centralidades de las cuales 18 pueden ser clasificadas como centralidades de tipo espontáneo por ser de diversos orígenes, no planeados. Las restantes tres centralidades fueron planeadas (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, 2005), una en cada escala con objetivos diferentes³ que, con una mirada actual, no han logrado cumplir. Así, el modelo del Distrito se basó, por un lado, en la identificación y fortalecimiento de unos lugares que fueron consolidándose por sí mismos como centralidades, más que por haberse propuesto así; y, por otro, la conformación y consolidación de nuevas centralidades.

Las metodologías utilizadas para la identificación y clasificación de las centralidades bogotanas tienen que ver con variables como el precio del suelo, concentración de empleo, atracción de viajes, concentración de activos, expulsión de población y presencia de equipamientos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, p. 64). De estas variables, solo la última tiene una relación directa con algún hecho físico o arquitectónico. El precio del suelo puede, tal vez, evidenciar unas condiciones que le permiten valorizarse, pero finalmente es resultado de intervenciones exógenas.

En este contexto hay dos puntos de partida, en primer lugar, que la mayoría de las centralidades actuales tuvieron su génesis por hechos diversos no planeados, en segundo lugar, la ciudad ya ha tenido antecedentes de planeación de centralidades y, de manera *a priori*, se puede ver que los territorios más consolidados como centralidades son los que tienen alguna tradición, por ejemplo, de clúster, el caso del barrio Restrepo y el gremio de zapateros.

En este contexto y suponiendo que la aparición de centralidades espontáneas es un hecho dinámico de la ciudad en la cual, con su permanente crecimiento y transformación en las zonas consolidadas, también puede ser constante la aparición de nuevas centralidades. Así, se propuso la investigación mediante un ejercicio de análisis de territorios que puedan ser considerados nacientes centralidades por las dinámicas que están presentando y que podrían ser incorporadas dentro de la estructura socioeconómica del ordenamiento de la ciudad para la revisión del POT de Bogotá.

Metodología

Este trabajo buscó acercarse al objeto de estudio a través de aproximaciones teóricas y prácticas, en las cuales, en primer lugar, a partir de una revisión de literatura especializada se pudo entender los conceptos clave de la investigación tales como ‘centro’ o ‘actividad central’ y, así mismo, construir principalmente el concepto de ‘centralidad espontánea’. Se revisaron anteriores trabajos, principalmente académicos, que aportaron elementos a la metodología, en particular para la definición de categorías transversales de análisis, tales como Alba (2000), Araque y Vizcaino (2009), Ramírez (2006), Chacón (2010) y Beuf (2010). Documentos técnicos como POT el vigente (Decreto Distrital 619 de 2000, revisado mediante Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004) y otros documentos de consultoría que se han hecho para Bogotá también aportaron, especialmente, en el entendimiento de algunas dinámicas territoriales de la ciudad.

³ Nueva Centralidad Eje de integración Llanos, Nuevo Usme de integración nacional e internacional, con el objetivo de desarrollar una pieza urbana con vivienda y servicios articulada con el oriente del país; Nueva Centralidad Quirigua-Bolivia, de integración regional, con el objetivo de promover servicios para la integración con el occidente de la región; y Nueva Centralidad Danubio-río Tunjuelo, de integración urbana con el objetivo de desarrollar el área integrando acciones para la zona de minería, la recuperación del río Tunjuelo, y la dotación de equipamientos de escala urbana.

De estas aproximaciones se retomaron y eligieron algunas variables de análisis para el ejercicio cartográfico, en especial las que se repiten en los ejercicios de los autores mencionados anteriormente, tanto desde el punto de vista económico como el territorial, y una fase final de reconocimiento de algunas dinámicas en el territorio por medio de observación en campo, para complementar con un análisis cualitativo.

Para entender las centralidades de Bogotá, primero se revisaron las centralidades delimitadas por el POT del año 2004. Analizar estos territorios y por qué se tomó la decisión de marcarlos como polígonos de centralidad permitió tener un punto de partida para identificar nuevos lugares de actividad central. Entendiendo cómo son los procesos de estas centralidades adoptadas por el ordenamiento de la ciudad, se buscó encontrar nuevas centralidades a partir de la identificación de lugares que cuenten actualmente con las características propias de una centralidad, pero que no hayan sido incorporadas en la estructura socioeconómica de Bogotá, para entender sus lógicas y su potencial como centralidad dentro de la ciudad.

Partiendo de que cada territorio tiene sus particularidades, tanto en su funcionamiento como en su forma urbana, hay aspectos que no son susceptibles de generalizar. Sin embargo, siguiendo las metodologías de los POT que tienen una visión principalmente económica, se propuso tomar algunos aspectos cuantificables para evaluar, en primera instancia, la presencia de actividad central, de cara a desarrollar un ejercicio más objetivo.

Varios economistas⁴ que han intervenido en la formulación de las centralidades de la ciudad de Bogotá coinciden en que son dos los principales datos a recopilar y cuya adecuada conjunción evidencia la presencia de actividad central en la ciudad: el precio del suelo, producto de la renta

que se presenta en algunos predios de la ciudad, que describe el proceso de localización estratégica mencionada anteriormente; y la concentración de empleo en sus tres categorías, comercial, industrial y de servicios; evidencia de los procesos de oferta y demanda descritos como relaciones económicas. De esta manera, para hacer un análisis cartográfico, la presencia de actividad central fue entendida como los predios cuyo precio del suelo se encontró entre los más altos de la ciudad y que simultáneamente contaban con altas concentraciones de empleo.

Se hizo un ejercicio cartográfico para aplicar estos conceptos al territorio. En primer lugar, se utilizaron dos fuentes primarias de información para la identificación de fenómenos y definición del lugar de estudio: la base catastral de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAEDC, (2013)⁵ para los datos de precio del suelo⁶ y la información del Censo 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, (2005) para la información de empleo por manzana. Esta información cruzada a partir de Sistemas de Información Geográfica, SIG, permitió hacer un ejercicio deductivo en escalas, identificando fenómenos en la escala distrital hasta establecer un caso de estudio para aplicar los conceptos elegidos.

Adicionalmente, se tuvo acceso a las bases catastrales UAEDC de los años 2006 y 2009, con las que se pudo comparar la evolución de los precios del suelo de las áreas estudiadas, para identificar consolidaciones de áreas en el tiempo y valorizaciones.

Es pertinente mencionar que esta metodología tuvo dos limitaciones importantes, por un lado, la comparación de datos del censo de 2005 con datos catastrales de 2013 y, por otro lado, se

⁴ Carmenza Saldías, directora de Planeación Distrital para la formulación del POT 2004 y asesora de esta investigación; Alex Smith Araque, asesor económico de los POT de Bogotá; y Paco Bermúdez, funcionario de la Dirección de Economía Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación.

⁵ El ejercicio de análisis se desarrolló mediante la cartografía elaborada por la autora, con base en el Mapa de Referencia para Bogotá Idec, georreferenciada, seleccionando los predios cuyo precio del suelo se encuentra en las dos quintas partes más altas de toda la ciudad. Por limitaciones editoriales, no es posible incluir en el artículo la cartografía completa.

⁶ Para toda la investigación, los precios tomados para el análisis son catastrales, no comerciales.

desarrolló sin haber normalizado los datos, por tanto, hay una limitación en el análisis de estos que fue consignada en las recomendaciones de la investigación. A pesar de dichas restricciones, y teniendo en cuenta el alcance y el objetivo, la metodología permitió una aproximación adecuada al objeto de estudio.

Por otro lado, la accesibilidad y la concentración de actividades se revisaron caso a caso, estas son las características que representan los aspectos físicos relativos al territorio. En primer lugar, la accesibilidad que se entiende desde la infraestructura de vías, su existencia y calidad y la oferta de transporte público. Por su lado, la concentración de actividades, como contenido, representa el uso del suelo y cómo este ocupa el espacio.

Bajo este marco general de características a evaluar, la investigación propuso ponerlas a prueba en un lugar de la ciudad cuyo primer filtro evidenciara presencia de actividad central, es decir, mediante bases de datos georreferenciadas se logró establecer algunos puntos de la ciudad en los que confluyen los altos precios del suelo y alta concentración de empleo, pero que no están dentro del ámbito de las centralidades definidas por el POT.

Del ejercicio cartográfico, en la ciudad hay diversos lugares con presencia de actividad central. De estos, una particularidad que se repitió fue la de la tipología lineal, es decir, la actividad no se da concentrada puntualmente, sino sobre corredores viales, muchos de ellos sobre principales avenidas y algunos conectando centralidades existentes; otros sobre corredores de la malla vial secundaria como el de la avenida Poporo Quimbaya en la Unidad de Planeación Zonal, UPZ, Kennedy Central, el cual se decide tomar por su cercanía y aparente equidistancia a las centralidades de Corabastos y Américas, y por no aparecer sobre la malla vial arterial.

Identificación de la actividad central

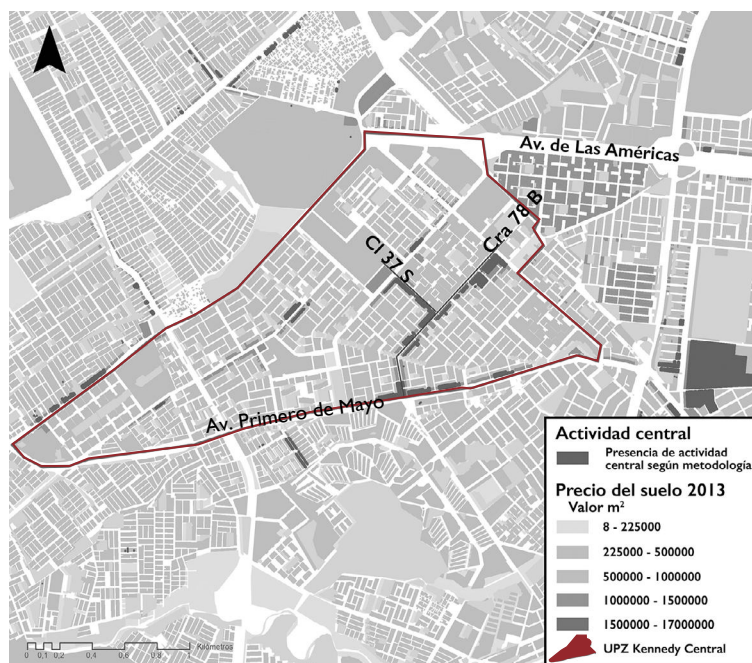
Para analizar el territorio seleccionado, se determinó como ámbito de estudio Ciudad

Kennedy para establecer un área delimitada. Ciudad Kennedy es un proyecto urbano de vivienda social, localizado al occidente de la ciudad de Bogotá, en la localidad de Kennedy. Nace de la Alianza para el Progreso que hace el Gobierno Nacional con el Gobierno de los Estados Unidos, a la cabeza del presidente John F. Kennedy. De esta alianza, el Instituto de Crédito Territorial, ICT (Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, 1995), obtiene fondos para la construcción de Ciudad Techo⁷, con la cual completó 14.000 unidades de vivienda en todas sus etapas que fueron concluidas en 1973. El proyecto se localiza en lo que otrora fuese las afueras de Bogotá de la época, cerca al aeródromo de Techo. Se dispone en supermanzanas de vivienda unifamiliar (70%) y multifamiliar (30%) con equipamientos y áreas libres. Ciudad Techo se organiza en 16 manzanas en las que están distribuidas las áreas de estacionamientos, de escuelas, parques y cesiones.

La avenida Poporo Quimbaya, o carrera 78B, es el eje principal que conecta la avenida de Las Américas con la avenida Primero de Mayo, maneja un perfil de una sola calzada, doble vía, sin separador, con un perfil total de 20 mt, y corresponde al corredor donde se presenta la actividad central en Ciudad Kennedy (figura 1). Esta vía tiene una alta actividad comercial y algunos servicios. Así mismo, la actividad se desprende hacia las vías perpendiculares, pero en menor magnitud, excepto la calle 37 sur en la que también se identifica actividad central. En cuanto a precio del suelo, hay algunos predios sobre la carrera 78B que resaltan particularmente por alcanzar la categoría más alta de toda la ciudad, y los predios sobre la avenida Primero de Mayo también empiezan a sobresalir en este aspecto.

⁷ Nombrada Ciudad Kennedy cuando el presidente John F. Kennedy es asesinado en 1963.

Figura 1. Actividad central en Kennedy Central



Nota: elaboración propia con base en el Mapa de Referencia para Bogotá Ideca y el Sistema Redatam DANE, Censo 2005.

En cuanto a la distribución del empleo, la UPZ Kennedy Central pierde importancia respecto a la importante concentración que se encuentra en las centralidades vecinas. Sin embargo, vuelve a presentarse sobre la avenida Poporo Quimbaya una fuerte tendencia de empleo comercial. El empleo industrial y de servicios tiene una participación más baja, igualmente sobre este corredor vial.

Kennedy Central se encuentra en un triángulo conformado por la avenida de Las Américas, la avenida Primero de Mayo y la avenida Agoberto Mejía Cifuentes, la avenida Poporo Quimbaya (malla vial intermedia) atraviesa la UPZ. Es mediante estas vías que la UPZ se conecta con la ciudad y los principales sistemas de transporte público. Está servida por tres rutas alimentadoras de Transmilenio que, desde la estación Banderas, entran a los diferentes barrios. Cabe anotar que hay una cuarta ruta alimentadora, Timiza, que utiliza la avenida Poporo Quimbaya, pero sus paradas están después de cruzar la avenida Primero de Mayo.

Por su origen como proyecto residencial, Ciudad Kennedy cuenta con alta presencia de vivienda, por el mismo motivo, la actividad dotacional también se encuentra distribuida de manera equitativa en todo el territorio, aspecto que fue propuesto desde el proyecto original de Ciudad Techo, y el comercio se aglomera sobre las vías principales en la mayoría de los casos en estructuras residenciales modificadas o reemplazadas. Los ejes de actividad central identificados corresponden, en su totalidad, a actividad comercial y de servicios.

Mediante el análisis de los usos del suelo, corroborado mediante el trabajo de campo, se identificó que la actividad comercial y de servicios sobre la carrera 78B son locales de cadenas comerciales. Sobre las vías perpendiculares a este corredor, es posible encontrar comercio de escala más vecinal, en estas es constante la vivienda en los pisos superiores y el primer piso tomado en arriendo por los locales comerciales.

Mediante trabajo en campo, fue posible identificar que el espacio público es también un indicador de actividad central, aspecto que no es posible comprobar mediante cartografía. Al respecto, pueden considerarse dos hechos relevantes, en primer lugar, la existencia de amplios andenes en ambos costados, con mobiliario como paraderos de buses, evidenciando la jerarquía de esta vía; por otro lado, la carrera 78B y la calle 37 sur (corredores con actividad central) se encuentran invadidas de vendedores ambulantes de todo tipo de artículos (comida, artesanías, ropa, accesorios, música, entre otros) no solo ocupando andenes, sino también la calzada vehicular.

Resultados

Ciudad Kennedy, ¿nueva centralidad?

Pudo concluirse que el alto precio del suelo es fruto de la renta de un suelo muy demandado⁸ hasta el punto de ser adquirido por grandes cadenas comerciales, lo que evidencia la teoría del *bid rent*. Cabe destacar que algunos de los almacenes de cadena mencionados tienen sucursales también en el Centro Comercial Plaza de las Américas. Esta replicación de usos puede llegar a considerarse como la demostración de la teoría que indica que cuando la distancia se

Figura 2. Esquema de equidistancia de la cra. 78B a las centralidades Américas y Corabastos



Nota: elaboración propia, 2014.

⁸ Esto pudo comprobarse mediante la revisión de la cartografía en los años 2006, 2009 y 2013, que evidenció la consolidación de los corredores viales principales, en particular la avenida Poporo Quimbaya o carrera 78 B, como corredor de altos precios del suelo respecto al entorno.

hace muy grande y los costos de transporte aumentan aparece un nuevo centro. Parecería, en este punto, no fortuita, la equidistancia (1500 mt) de la avenida 78 B a las centralidades de Américas y Corabastos (figura 2).

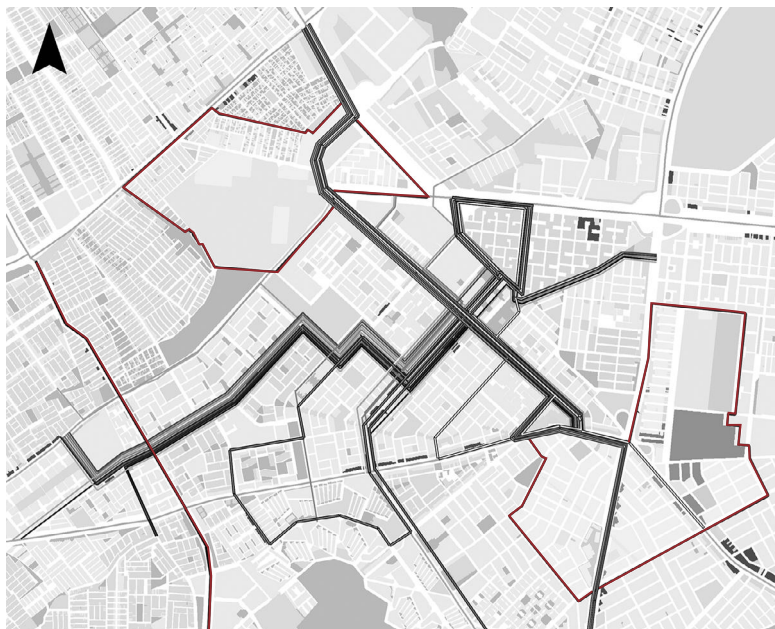
Las rutas de transporte público son las que permiten obtener las conclusiones más relevantes. Hay 20 rutas de transporte público (buses, busetas, microbuses) que transitan por la carrera 78B en el tramo donde se identifica la actividad central; de estas hay 14 que cruzan por la calle 37 sur, que conecta con la 78K, y 13 de estas toman la calle 38C; en los tramos de la calle 37 sur y la 78K estos tramos viales presentan también actividad central, aunque con una categoría de precio del suelo menor. Esto está relacionado con lo que la teoría económica explica de que el valor de la tierra asciende proporcionalmente con el grado de accesibilidad que maneja respecto a las rutas

de buses, estaciones de transporte público o vías principales (Richardson, 1971) (figura 3).

Como resultado del trabajo, puede considerarse que, si bien son cuatro las características principales de la centralidad, es la accesibilidad representada en el transporte público la que le otorga a los negocios, formales e informales, la visibilidad que buscan, fundamental en la localización de la actividad económica. Esta localización responde siempre a una estrategia, y la centralidad es la materialización de una serie de aspectos económicos que se abren campo en la ciudad y la transforman: el territorio se adapta, aunque también, volviendo a la metáfora inicial, hay un medio base (territorio) que permite que la onda (actividad) se propague o desarrolle.

En este aspecto de la transformación, la norma es la que representa o no las facilidades de adaptación del territorio. Los corredores viales

Figura 3. Esquema de rutas de transporte público por Ciudad Kennedy



Nota: elaboración propia a partir de la información recopilada de la aplicación móvil Moovit, la información publicada en el sitio web <http://rutasbogota.o2rtech.com> y en el sitio web de Transmilenio S.A. www.transmilenio.gov.co. Esta información se recopiló al momento de realizar la investigación (2014), con la progresiva implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, SITP, las rutas han sido suprimidas, reemplazadas o modificadas.

mencionados pertenecen a las zonas delimitadas de comercio y servicios del sector normativo 7 de la UPZ Kennedy Central (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004)⁹, esta condición normativa hace que la localización de usos comerciales y dotacionales sea permitida, y exista la renovación en modalidad predio a predio, es decir, sin un proyecto urbano, sino mediante el reemplazo de edificaciones individuales aumentando el número de pisos y, consecuentemente, la densidad urbana. La centralidad con tipología lineal sobre corredor vial puede ser equivalente a estas zonas delimitadas de comercio y servicios, entendiendo las jerarquías de los ejes viales, junto con sus características, es decir, perfil vial, capacidad y, por supuesto, conectividad con la ciudad a través del servicio de transporte público.

Cumpliendo con el objetivo de esta investigación, las condiciones urbanas que se adoptaron para el análisis permitieron enriquecer la metodología de identificación de centros. La infraestructura y movilidad, en primer lugar, es el primer hecho físico que determina la aparición de la actividad central, cumpliendo con la teoría económica en la cual, en vías principales y, sobre todo, donde circulan las rutas de transporte público es donde los precios del suelo se encuentran más elevados, por tanto, hay una disposición mayor para pagar el precio de dicha localización que se va reduciendo a medida que se aleja de estos ejes. Esto aplica también para el comercio informal, quienes no pagan arriendos o altos precios por comprar los predios mejor localizados, pero sí se disponen sobre los mismos ejes. En el trabajo de campo logró identificarse que en la medida que desaparecen las rutas de transporte público, disminuye considerablemente el número de ventas informales.

El caso de Kennedy cuenta con las características propias de una centralidad, según se ha establecido aquí, es decir, accesibilidad, concentración de empleo, altos precios del suelo, diversidad de actividades, presencia de diferentes

equipamientos e invasión del espacio público en los corredores de actividad central. Es interesante ver cómo puede establecerse su origen no a partir de un hecho urbano, sino de la transformación de la estructura consolidada de origen residencial respondiendo a aspectos económicos.

Finalmente, el territorio es el encargado de garantizar un medio adecuado a la actividad central para que se desarrolle. Esto quiere decir que las economías de aglomeración se establecen en un corredor vial que les brinda las condiciones de proximidad a los usuarios, accesibilidad y visibilidad que buscan en su localización y por las cuales están dispuestos a pagar un mayor precio. Con el caso de Kennedy queda la evidencia de que, ciertamente, hay algunos sectores de la ciudad que, aprovechando las ventajas urbanas, resultan albergando una importante actividad económica que puede, incluso, empezar a desplazar la actividad original, como la residencial. Atender estos lugares, facilitando transformaciones urbanas, propiciando la ordenada renovación urbana y controlando los procesos de gentrificación, es tarea del ordenamiento territorial.

Discusión

Los resultados del ejercicio han permitido concluir que Ciudad Kennedy contiene una centralidad en sus principales ejes viales, esto evidencia que la actividad central no siempre se dispone en polígonos, sino también se encuentra en tipologías lineales. Los planos de los acuerdos 7, (1979) y 6 (1990) ya habían reconocido esta tipología al marcar los principales ejes viales como áreas de actividad múltiple.

A partir de este ejercicio, se concluyó que hay dos principales decisiones desde el ordenamiento territorial que pueden orientar, en términos de incentivar o desestimular, la localización de la actividad central: las rutas de transporte público y las facilidades normativas para la localización de bienes y servicios y para la renovación predio a predio. Este último aspecto fue evidenciado en el cambio tipológico de las edificaciones que se construyeron en los años setenta, las cuales han sido modificadas o, en su gran mayoría,

⁹ Ficha reglamentaria 1 de 2 “Usos permitidos” de la UPZ 47 Kennedy Central, reglamentada mediante Decreto Distrital 308 (2004). Consulta en el archivo de la Secretaría Distrital de Planeación.

reemplazadas por edificaciones de, al menos cuatro pisos, lo que significa un aumento en la densidad urbana (área construida), aunque no necesariamente de la densidad habitacional, ya que el uso residencial está siendo reemplazado. Sin embargo, no se evidencia una tendencia al englobe de predios; la estructura predial, en general, sigue manteniéndose.

En ese orden de ideas, y retomando la pregunta orientadora de la investigación, las condiciones físicas (medio) para que la actividad económica (onda) se pueda desarrollar son principalmente lugares visibles, es decir, con afluencia de peatones a partir de transporte público e infraestructura de andenes de buena calidad y bien conectados. Esta investigación se concentró en analizar la tipología lineal, sobre corredor vial que, además, evidenció que hay corredores de actividad central que unen algunas de las centralidades demarcadas por el POT. Queda abierta la pregunta para analizar en zonas donde la actividad central se desarrolla en tipología concentrada en polígonos, toda vez que las rutas de transporte público normalmente las rodean, como es el caso de Restrepo en Bogotá.

Como se expresó en la sección de metodología, el trabajo tuvo limitaciones de tipo técnico que arrojaron unos resultados que, si bien daban cumplimiento al objetivo de la investigación, dejan recomendaciones para futuros trabajos. Dentro de estas se encuentran: la normalización de los datos para hacerlos comparables, tanto en periodos históricos definidos, como en el mismo territorio, especialmente en la escala distrital; el desarrollo de modelos de precios hedónicos para entender de manera más cuantitativa la localización de los usos en el territorio estudiado, así mismo, establecer el comportamiento del precio del suelo en función de la distancia al eje vial. De igual manera, aplicar los mismos criterios de análisis a otras zonas de la ciudad para fortalecer la metodología.

Finalmente, este ejercicio resulta pertinente para el desarrollo de la revisión del POT de Bogotá y para los proyectos estratégicos de la ciudad tales como la primera línea de metro, o el Transmilenio. Esto, toda vez que puede planearse el desarrollo de los entornos inmediatos a las estaciones y al

corredor del metro con una norma robusta que permita desarrollos urbanísticos acordes a la escala y a la localización en la ciudad. Así mismo, proyectos urbanos integrales, especialmente de renovación urbana que fortalezcan la planeación en la escala intermedia superando la renovación predio a predio. Adicionalmente, revisar las áreas de la ciudad donde no se considera pertinente la aparición de actividad económica y las transformaciones en términos de cambio de uso y tipológicas y tener control de esto desde la planeación del transporte público y la norma urbana.

Referencias

- Alba, J. M. (2000). Las centralidades del POT de Santafé de Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 26-32.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1979). *Acuerdo 7*. Obtenido de Régimen legal de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=902>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1990). *Acuerdo 6*. Obtenido de Régimen legal de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá: la construcción compartida de la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). *Decreto 308 de 2004. Unidad de Planeamiento Zonal Kennedy Central*. Obtenido de Régimen legal de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14900>
- Araque, A. y Vizcaino, J. R. (2009). *Las centralidades en el POT: aproximación desde el empleo*. Obtenido de Instituto de Estudios Urbanos: <http://.ieu.unal.edu.co/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-viii-seminario-aciur-2009/mesas-tematicas/metodos-cuantitativos-en-la-investigacion-urbana/389-las-centralidades-en-el-pot-aproximacion-desde-el-empleo>

- Beuf, A. (2010). *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*. Obtenido de <https://journals.openedition.org/bifea/1663>
- Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID. (1969). *Alternativas para el desarrollo urbano en Bogotá D.E.* Bogotá: Editorial Andes.
- Chacón, F. (2010). *Hábitat-Centralidad. Relación determinada por la transformación. Problematicización del fenómeno en centralidades conformadas a partir de centros comerciales*. Bogotá: Punto Aparte-Universidad Nacional de Colombia.
- Currie, L. (1988). *Urbanización y desarrollo*. Bogotá, Colombia: Cámara Colombiana de la Construcción, Camacol.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (2005). *Plan de Ordenamiento Territorial, Primera revisión 2000-2003. Documento Técnico de Soporte*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD. (1974). *Plan de Estructura para Bogotá*. Bogotá: DAPD.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2005). *Sistema de consulta de información censal, Redatam. Censo 2005*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2007). *Evolución de la población 1985-2005*. Bogotá D.C. Colombia.
- Domingues, A. (2008). *Urbanização Extensiva – uma nova escala para o planeamento*. Recuperado el 2013, de https://www.ua.pt/ii/ocupacao_dispersa/ReadObject.aspx?obj=12820
- Giuliano, G. y Small, K. (1991). *Subcenters in the Los Angeles region*. Los Angeles, CA. Recuperado el 2013, de University of California Transportation Center: <http://www.uctc.net/research/papers/039.pdf>
- Glaeser, E. (2008). “Agglomeration economies”. En: E. Glaeser, *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium* (pp. 116-164). New York: Oxford University Press.
- Goodall, B. (1977). *La economía de las zonas urbanas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Hanson, G. (2000). “Firms, workers, and the Geographic Concentration of Economic Activity”. En: G. Clark, M. Feldman & M. Gertler (Eds.), *The Oxford Handbook of Economic Geography*. New York: Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe. (1995). *Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989*. Bogotá, Colombia: Instituto de Crédito Territorial, ICT.
- Panerai, P. y Manguin, D. (1998). *Proyectar la ciudad*. Madrid, España: Celeste Ediciones.
- Ramírez, M. M. (2006). *Tendencias espaciales de la pequeña y mediana empresa en Bogotá 1990-2000*. Bogotá: Punto Aparte-Universidad Nacional de Colombia.
- Richardson, H. (1971). *Economía del Urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. (2013). *Mapa de Referencia para Bogotá Ideca*. Bogotá.
- White, M. (1999). “Urban areas with decentralized employment: Theory and empirical work”. En: P. Cheshire & E. Mills (Eds.), *Handbook of regional and urban economics*. Michigan.
- Whittick, A. (1975). *Enciclopedia de la planificación urbana*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.

Novedad editorial



Aproximaciones al mercado de tierras en Colombia

Edna Cristina Bonilla Sebá, Jorge Iván González Borrero

Autores

Es particularmente pertinente contribuir al debate y análisis sobre el mercado de tierras en Colombia, de cara a la inminente discusión de las políticas públicas sobre desarrollo rural integral, en el escenario de un eventual posconflicto. Este libro realiza un inventario cuidadoso sobre el problema del mercado de tierras y a partir de un detallado análisis de sus manifestaciones e implicaciones propone un novedoso Índice de Mercado de Tierras (IMT) que tiene el potencial de convertirse en un instrumento útil no solo para el estudio del fenómeno, sino para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Temas como la definición de la frontera agrícola, la regulación de los derechos de propiedad, la actualización e integración del catastro y el registro, están directamente vinculados con el problema abordado por los investigadores; y su trabajo, por lo tanto, puede contribuir de manera sustancial en el análisis de estos, tanto en el plano académico como en los escenarios de toma de decisiones públicas.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.

Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co



Sección. Investigación | Section. Investigation | Seção. Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.

33

Investigaciones

Bogotá D.C. durante 1998-2018. Análisis de caso del sistema de planificación urbana en Colombia

Marlon Arias Sánchez. Magister en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente de la Secretaría de Educación Distrital, IED, Francisco Antonio Zea de Usme, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: marlon88arias@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-7198-6941>

Recibido: Octubre 28, 2017.

Aprobado: Junio 21, 2018.

Publicado: Agosto 17, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



Nota: Este artículo presenta el segundo grupo de resultados del trabajo de investigación titulado "Bogotá D.C. durante el periodo 1998-2015 y su gestión del suelo. Una aproximación desde un enfoque de políticas públicas y el derecho a la ciudad" desarrollado para obtener el título de magíster en Estudios Políticos, de la Pontificia Universidad Javeriana, en el marco del Grupo de Investigación Interfacultades (Ciencia Política y Relaciones internacionales y Arquitectura y Diseño) "Políticas Urbanas".

Conflicto de intereses: El autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

La ciudad de Bogotá desde 1998, a través de los instrumentos de planificación urbana, ha ido construyendo representaciones y significados sobre su territorio. Sin embargo, al revisar su implementación por medio de los instrumentos de gestión del suelo se evidencian conflictos para llevarlos a cabo, develando pugnas políticas atravesadas por lo técnico en torno a la ciudad. Así las cosas, la presente investigación tiene como objetivo analizar la trayectoria de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la ciudad de Bogotá, durante el periodo 1998-2018, mediante un enfoque de políticas públicas con el fin de determinar los modelos de ciudad existentes en la práctica, a partir de la revisión documental y sistemática de los planes de gobierno y otros instrumentos de acción pública en torno a la gestión del suelo. Como se constata entre los principales resultados de la investigación, el caso de continuidad de un proyecto de ciudad formulado desde inicios del siglo XXI, cuyas intenciones de modificación por algunos gobiernos no han logrado transformaciones profundas más allá de una ruptura en valores, normas e imágenes sobre la ciudad, permite vislumbrar en Colombia un marco general de estabilidad en torno a un sistema de planificación urbana a través del conjunto de instrumentos de gestión del suelo dispuestos para los gobiernos en los territorios urbanos, el cual presenta en la práctica una serie de retos por cumplir.

Palabras clave: política gubernamental, suelo, territorio, actuación administrativa y adaptación del plan.

Bogotá D.C. during 1998-2018. Case analysis of the urban planning system in Colombia

Abstract

Bogotá since 1998, through the instruments of urban planning, has been building representations and meanings about its territory. However, when reviewing its implementation through land management instruments, conflicts arise to carry them out, uncovering political struggles crossed by the technical aspects of the city. This being the case, this research aims to analyze the trajectory of land management instruments used in Bogotá, during the period 1998-2018, through a public policy approach in order to determine the existing city models in practice, based on the documentary and systematic review of government plans and other civil action tools related to land management. As it is verified among the primary results of the investigation, the case of continuity of a city project formulated since the beginning of the 21st century, whose intentions of modification by some governments have not achieved profound transformations beyond a rupture in values, norms and images about the city, allows us to glimpse in Colombia a general framework of stability around an urban planning system through the set of land management instruments available to governments in urban territories, which presents in practice a series of challenges to comply.

Keywords: government policy, land, territory, administrative action, adaptation of the plan.

Bogotá D.C. durante 1998-2018. Análise de caso do sistema de planejamento urbano na Colômbia

Resumo

A cidade de Bogotá desde 1998, através dos instrumentos de planejamento urbano, vem construindo representações e significados sobre o seu território. No entanto, ao rever sua implementação através de instrumentos de gestão do solo, evidenciam-se conflitos para realizá-los, revelando lutas políticas atravessadas pelos aspectos técnicos em torno à cidade. Sendo assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a trajetória dos instrumentos de gestão do solo utilizados na cidade de Bogotá, durante o período de 1998 até 2018, por meio de uma abordagem de políticas públicas a fim de determinar os modelos de cidade existentes na prática, a partir da revisão documental e sistemática dos planos do governo e outras ferramentas de ação pública relacionadas ao manejo da terra. Como é constatado entre as principais conclusões da pesquisa, o caso de continuidade de um projeto de cidade formulado desde o início do século XXI, cujas intenções de modificação por alguns governos não têm conseguido mudanças profundas além de uma quebra nos valores, normas e imagens sobre a cidade, permite vislumbrar na Colômbia um quadro geral de estabilidade em torno de um sistema de planejamento urbano através do conjunto de instrumentos de gestão do solo arranjado para os governos em territórios urbanos, o qual apresenta na prática uma série de desafios a serem cumpridos.

Palavras-chave: política governamental, solo, território, atuação administrativa e adequação do plano.

Introducción

A lo largo de la historia la ciudad, en términos generales, presenta características particulares tanto en su forma física como en sus aspectos más simbólicos, muestra de ellos son las relaciones sociales emprendidas en ella y a través de ella, con diferentes fines. En estas relaciones, los múltiples intercambios económicos, culturales y sociales han dado rienda suelta a la vida del ser humano en comunidad y lo han llevado a asentarse y a ocupar territorios con el fin de satisfacer sus diferentes necesidades, median-do con la política y la técnica.

Así, las ciudades, por efecto del crecimiento en número de habitantes y en ocupación del territorio, han elaborado múltiples elementos para su planificación e ingresado en la discusión interna de cuál es el modelo más adecuado a sus expectativas, para adoptarlo y seguir adelante con sus vidas urbanas. Al respecto, es común ver como las diferentes formas de organización social a nivel mundial, asentadas en urbes, han sido obligadas a gestionar su espacio a partir del suelo, asumiendo sus características de uso y localización (Equipo Gestión del Suelo, 2014), para así orientar su desarrollo en un modelo de expansión o compacto, los cuales responden a motivaciones diferentes y ordenan los modos de vivir la ciudad de manera particular. Pues si bien el primero responde principalmente a fuerzas del mercado, el segundo da prioridad a esfuerzos de políticas conjuntas de la administración local (Rincón, 2006); cada modelo, a su manera, define en el territorio cómo y dónde enfatizar las acciones de gobierno.

Según la postura como se asuma conducir la ciudad, se adelantan en la práctica diferentes mecanismos para dar orden a sus intenciones en el territorio y, de esa manera, acercarse a un estado óptimo de sus expectativas. Para el caso de Colombia, los mecanismos a los que se puede remitir para organizar el territorio se encuentran demarcados por el sistema de planificación urbana (Ley 388, 1997 y Ley 152, 1994), el cual ofrece un conjunto de instrumentos con los que se puede gobernar sobre el suelo, es decir, gobernar la

ciudad, tal y como dice Saldías: “El gobierno de la ciudad es sobre todo una intervención para gobernar el suelo” (2007, p. 59).

En ese sentido, es posible afirmar que los instrumentos de gestión del suelo son elementos fundamentales para la planificación de un territorio, pues más que un mero asunto técnico y normativo, son de índole político, porque al estar en la práctica reflejan las intenciones de quienes rigen y gobiernan los territorios, y ello les otorga características particulares como lo indican estudios previos sobre el tema (Maldo-nado, 2000; Jaramillo, 2007; Gallo, 2010 y García, Henao y Vaca, 2014). En esta perspectiva, el presente artículo responde al objetivo de analizar la trayectoria de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la ciudad de Bogotá, durante el periodo 1998-2018, mediante un enfoque de políticas públicas con el fin de determinar los modelos de ciudad existentes en la práctica, a partir de la revisión sistemática de los diferentes planes de gobierno en la ciudad y otros instru-mentos de acción pública en torno a la gestión del suelo durante el periodo de análisis.

Con fines explicativos, el presente artículo de investigación se describe en cuatro apartados. El primero recoge los aportes teóricos contemplados para abordar el estudio; el segundo presenta la metodología empleada durante la investigación; el tercer apartado abre la discusión vigente en torno al(los) modelo(s) de ciudad que ha tenido Bogotá durante las últimas seis administraciones y el papel que tuvieron los instrumentos de gestión del suelo empleados en cada periodo de gobierno para la materialización de intencio-nes en el territorio. Y, por último, se exponen los resultados dando respuesta a la pregunta: ¿cuál(es) modelo(s) de ciudad ha tenido Bogotá en el periodo de análisis?

Marco referencial

A continuación se presentan los principales elementos teóricos tenidos en cuenta para abordar el objeto de estudio de la presente investigación, entre los cuales se destacan lo referente a políticas públicas y los enfoques

para su análisis (Roth, 2010; Hinestrosa, 2007; Puello, 2007; Muller, 2006; 2010; 2016; Bejarano, 2012), la acción pública y sus instrumentos (Commaille, 2015; Lascoumes y Le Galès, 2015), la gobernabilidad y el sistema socioterritorial (Camou, 2001; Monnet, 2010; Jolly, 2012), y, la gestión del suelo (Giraldo, 2007; Equipo Gestión del Suelo, 2014).

Con el fin de rastrear y analizar las trayectorias de los instrumentos utilizados para la gestión del suelo en Bogotá desde 1998, la categoría *política pública*, siguiendo a autores como Capano, aporta al estudio diciendo que “es un fenómeno complejo en el cual interactúan, frecuentemente mediante redes estructuradas de agentes, tanto elementos institucionalizados como reglas formales, ideas, intereses e instituciones políticas” (como se citó en Roth, 2010, p. 23). En ese sentido, cada experiencia de política pública se encuentra mediada por contextos concretos, con realidades y personas específicas, que hacen de los problemas sociales y las diferentes respuestas por parte del Estado un conjunto de posibilidades existentes por estudiar.

Así las cosas, la gestión del suelo al ubicarla como política pública cuenta con “un atributo de coherencia, integridad y sostenibilidad en la decisión y en la acción de los gobiernos —reflejado en— las respuestas a las demandas sociales” (Hinestrosa, 2007, p. 11), y, siguiendo los escritos de André-Noël Roth acerca del análisis de política pública, en ellas existe la articulación entre los procesos de la política, como también sus efectos. Por ende, para revisar y evaluar la racionalidad puesta en esta política pública, es necesario adoptar alguna forma de interpretar el proceso, según los diferentes enfoques existentes para el análisis de estas, tales como el enfoque secuencial, el enfoque de la elección racional, el enfoque de redes, el enfoque de *advocacy coalitions framework* y/o el enfoque constructivista y cognitivista, pues cada uno brinda matices particulares para el análisis y así dar respuesta a las preguntas: ¿cómo se hizo la política?, ¿para qué? y ¿para quién?

Luego de una revisión de los diferentes enfoques, la presente investigación se acoge a

la corriente cognitiva por contar con marcos y elementos de comprensión donde se especifican las visiones del mundo de los diferentes actores y, como lo describe Puello:

animan, a su vez, los principios de la acción pública y las metodologías prácticas que convergen en un sistema estructurado de *instrumentos conceptuales y analíticos*, legítimos a la hora de justificar e interpretar las relaciones sociales, y el manejo de los asuntos públicos y las políticas en un dominio particular de acción en la esfera pública. (2007, p. 88)

Lo anterior logrando poner en discusión la representación de una(s) realidad(es) concreta(s), en nuestro caso la ciudad; y cuyas decisiones y traducciones en acciones requieren del debate y la acción del gobierno de turno, para dar respuesta a demandas sociales recogidas en imágenes establecidas en el ámbito político, como también a las que aún no, producto del juego de estrategias continuas y dinámicas, reflejadas en el referencial de una política. Al respecto, autores como Muller definen ‘referencial’ al describir el proceso de las políticas públicas de la siguiente manera:

Elaborar una política pública consiste, entonces, en construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es “el *referencial* de la política pública. (2010, p. 115)

Desde este enfoque se tienen en cuenta para el análisis los siguientes elementos:

Primero, el referencial global y el referencial sectorial, con el fin de comprender transacciones adelantadas entre los diferentes escenarios de decisión. Y cuatro niveles de percepción, cuyo aporte radica en la doble operación de decodificar y recodificar la realidad (tabla 1). La elaboración del referencial de una política pública, según Muller, “corresponde a un doble mecanismo: una operación de *decodificación de lo real*, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de *recodificación de lo real* para definir un programa de acción política” (2010, p. 117).

Y se presenta en términos general-global o en partes-sectorial. El uso del referencial se da para articular como estructura de significación de la realidad cuatro niveles de percepción del mundo correspondientes a valores, normas, algoritmos e imágenes. Cada nivel de percepción da cuenta de diferentes apreciaciones presentes en la sociedad y posibilitan reconocer relaciones específicas en torno al objeto de estudio.

Segundo, desde el enfoque cognitivo es posible emplear cuatro dimensiones para los referenciales, siguiendo lo propuesto en el esquema

de análisis del referencial de las políticas urbanas realizado por Bejarano (2012). Dichas dimensiones de análisis son herramientas analíticas que permiten leer e interpretar las trayectorias de las políticas públicas en los territorios urbanos a través de sus instrumentos. Y sirven como medio para conceptualizar las interrelaciones conformadas en las unidades de análisis, ocultas en la práctica donde convergen valores, normas, imágenes y algoritmos. Lo anterior se explica a continuación en la tabla 2.

Tabla 1. Batería para el análisis cognitivo de las políticas públicas

Los referenciales	
El referencial global	El referencial sectorial
Hace alusión a la representación consensuada que tiene una sociedad sobre su relación con el mundo en un contexto específico, delimitando el campo donde se van a jerarquizar y organizar los conflictos sociales, como también, dirimir los caminos de la acción pública, “a partir de un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten elegir entre varias conductas” (Muller, 2010, p. 118).	Muller al respecto dice: “El referencial sectorial es una representación de un sector, de una disciplina, de un campo de acción o de una profesión”. Y continúa: “Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector, la configuración de un sector como la agricultura, los transportes o la energía depende estrechamente de la representación que se tiene del puesto de la agricultura, de los transportes y de la energía en la sociedad” (2010, p. 122); asunto generador de discusión, pues tiene elementos en torno a los criterios de selección y modos de designación en la agenda política de los gobiernos.
Los niveles de percepción de los referenciales	
Los valores	Las normas
Son las representaciones fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global de la acción pública.	Definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción —deber ser— más que unos valores.
Las imágenes	Los algoritmos
Son unos vectores implícitos de valores, de normas y aun de algoritmos que proporcionan significación de manera inmediata, sin necesidad de un largo discurso.	Son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Se pueden expresar “si..., entonces”. Ejemplo: “si transfiero las políticas de lucha contra la exclusión social del Estado hacia las entidades locales, entonces las políticas públicas serán más eficaces porque están más cercanas a los interesados” (Muller, 2016, p. 556).

Nota: adaptado de “Los círculos de decisión en las políticas públicas” y “Referencial”, por Muller, P., 2010 y 2015, *Las políticas públicas*, pp. 113-136; y *Diccionario de políticas públicas*, pp. 555-561.

Tabla 2. Dimensiones del esquema de análisis del referencial de las políticas urbanas

Dimensión cognitiva	Dimensión temporal
Reconocimiento de los niveles de percepción del referencial, por lo general en los planes de desarrollo (nacional, departamental, distrital), planes de ordenamiento territorial y derivados, documentos Conpes, u otros instrumentos de planificación sectorial, regional o nacional.	Reconstrucción de las trayectorias y del contexto con base en las otras dimensiones, en la cual se establecen relaciones de coordinación sincrónica (concordancias y/o desfases) o diacrónica (continuidades y/o rupturas).
Dimensión política	Dimensión espacial
Identificación de los actores que hacen parte del desarrollo de formulaciones, negociaciones, conflictos o alianzas que conducen a las decisiones.	Ubicación de la acción específica en el territorio. Contextualización de las otras dimensiones a través de la posibilidad de integrarlas en la escala territorial y/o concebir la utilización de diferentes instrumentos de acción pública.

Nota: adaptado de “Los principios básicos del esquema de análisis”, por Bejarano, C. 2012, *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública*, pp. 64-95.

Dentro de esta propuesta teórica, es necesario señalar lo expuesto por autores como Muller (2010) y Jolly (2010), quienes consideran como fundamento del análisis cognitivo de las políticas públicas el estudio de la acción pública, comprendida esta como un proceso de marcos de interpretación del mundo. En ese sentido y con el fin de aclarar la distinción de este concepto, se sigue lo expuesto por Thoenig, quien dice:

se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos —y agrega elementos principales para su examen como— el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores. [...] la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre los cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades. (1997, p. 28)

Es decir, la acción pública cuenta con un escenario específico y no se da en todos los lugares; se construye en la multiplicidad de actores y además se lleva a cabo por la sociedad en su conjunto. Así, se puede decir que “la autoridad construye configuraciones de creencias, intereses

y conductas que permiten la coordinación y la dirección. Transcribe intencionalidades” (Thoenig, 1997, p. 34), pero se encuentra sujeta a las condiciones establecidas y a las variables del arte de gobernar en el contexto, indispensables para hallar el equilibrio necesario en la sociedad a través de las representaciones generales o sectoriales, la decodificación y la recodificación de lo real, la percepción del mundo con sus valores, normas, algoritmos e imágenes, la organización de los problemas, sus soluciones y la definición de propuestas de acción (Muller, 2010), tomando cuerpo y permeándose del flujo constante de relaciones llenas de intereses, de expectativas y de deseos latentes para plasmar modelos de ciudad.

En ese orden de ideas, existen elementos concretos que articulan las relaciones elaboradas en el contexto, tales como los instrumentos de la acción pública los cuales, según Lascoumes y Le Galès (2015), constituyen un dispositivo técnico y social que organiza u orienta relaciones sociales específicas, entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de representaciones y de significaciones de las cuales es portador, con la capacidad de concretar intenciones y motiva-

ciones explícitas o implícitas en las codificaciones o las recodificaciones de las realidades experimentadas por los actores en curso, otorgando capacidades de acción por la manera como se vinculan a la forma de funcionar y de concebir el mundo en una sociedad.

Ahora bien, desde el enfoque cognitivo para el análisis de las políticas públicas se adoptan unas características particulares producto de configuraciones de *inter-determinación* disímiles, las cuales, según Monnet desde su análisis al concepto mismo de territorio, dan cabida para concebir las interacciones entre la sociedad y su entorno físico, implicando el reconocimiento de un conjunto de producciones, definiciones, condicionamientos y actualizaciones recíprocas entre conceptualización y producción del espacio (2010, p. 91), dadas al mismo tiempo por las condiciones materiales del espacio y las lógicas de regulación puestas en juego por los diferentes actores en sus diferentes relaciones, en espacio-tiempo específico.

Bajo esa premisa, se acoge el sistema socio territorial propuesto por Monnet, que concibe el territorio como “el espacio material, área o red, realizado por el ejercicio de una acción humana repetitiva” (Jolly, 2012, p. 3), y se relaciona con los conceptos de territorialidad y de territorialización, para esquematizar el flujo de valores, acciones, condicionamientos, definición y construcción del territorio. Al respecto, siguiendo las lecturas realizadas por Roa (2011) y Jolly (2012) sobre el sistema socio territorial, se considera:

el territorio como “el espacio material donde se realiza una acción humana repetitiva”, mientras la territorialidad corresponde a “los valores atribuidos a un territorio” y la territorialización a las “acciones que se hacen sobre el espacio material fundamentadas en una territorialidad. (Jolly, 2012, p. 7)

Dichas conceptualizaciones son fundamentales para interpretar la ciudad de Bogotá y rastrear un atributo de coherencia en las decisiones y en las acciones que han marcado su trayectoria en el periodo de estudio, al aproximar el conjunto de valores e intenciones relacionadas con las formas de producir el territorio desde el atributo

particular de la ciudad tomado para el análisis, el suelo urbano, y su respectiva gestión, cuya puesta en marcha ha implicado la pugna de valores-intenciones en medio de lo complejo y lo dinámico de la ciudad en los últimos seis periodos de alcaldía.

En la presente investigación, también se trae a colación las diferentes formas desarrolladas por las sociedades para comprender e intervenir la acción pública en los territorios, pues entre ellas algunos autores como Jolly (2012), siguiendo a Le Galés, exponen tres. La primera, denominada *gobierno*, responde a una lógica de regulación vertical, en la cual se da predominio a la figura del Estado como actor principal en la configuración de los valores existentes, y en la definición y producción del territorio. Se relaciona con la formulación desde arriba de los programas, planes o proyectos de acción pública. La segunda es la de *gubernancia*(za), que, según el mismo autor, acude a una lógica de regulación horizontal, donde participan diferentes actores para la definición y producción del territorio, como también en la determinación de los valores.

La tercera, *governabilidad*, saca a flote las preocupaciones clásicas por el orden y la estabilidad, y, de una u otra manera, articula las dos formas anteriores (*gobierno* y *gubernanza*) (Jolly, 2010), definiéndose como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 36), producto de la práctica de buscar superar dilemas o dificultades asociadas al uso casi exclusivo de lógicas sectoriales y/o lógicas territoriales. Es decir, intenciones y prácticas amarradas a maneras de plantear las acciones desde un nivel central con primacía del Estado, o solo desde una perspectiva descentralizada con el reconocimiento de múltiples actores conduciendo la acción.

Por último, la categoría de suelo corresponde a la característica misma de la tierra y al medio natural en el cual el hombre como especie ha garantizado su supervivencia. Su concepción al interior de las ciudades, como dice Giraldo (2007), ha estado mediada por un conjunto de cambios

estructurales entre el paso de la agricultura a la industria, y de la industria a los servicios. Lo anterior, llegando a modificar las intenciones en cuanto al suelo urbano, el cual no es solo un ámbito físico instrumental, sino parte esencial de la interconexión e interdependencia necesaria de sus diferentes atributos para la coherencia de ciudad, donde hay valores de uso y de cambio (Harvey, 2013), según las relaciones sociales dominantes.

En ese sentido, “el suelo como factor de producción de bienes y servicios, —y— soporte de la diversidad de actividades económicas, políticas, culturales, sociales y ambientales” (Equipo Gestión del Suelo, 2014, p. 21), es la ficha clave para el estudio de las diferentes formas de organización social, pues los gobiernos deben asumir y tener en cuenta que cualquier acción pública, ya sea de equipamiento, infraestructura o vigilancia y control, puede y tiene que desarrollarse mediante la utilización del suelo y la tierra.

Por todo lo anterior, en el siguiente apartado de metodología se comparten los elementos prácticos del análisis con el fin de abrir camino a la discusión en torno a la ciudad, e iniciar diálogos académicos y sociales sobre el tema.

Metodología

El presente estudio responde a las características de una investigación de enfoque cualitativo, porque en principio “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”, y luego, “se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, pp. 8-9) tanto humanas como institucionales. En ese orden, el alcance de la investigación es de tipo exploratorio, al indagar el objeto de estudio desde una perspectiva innovadora, construida al interior del grupo de investigación “Políticas Urbanas”; y al abrir la posibilidad para nuevos estudios al respecto, ya sea profundizando o debatiendo cualquier elemento expuesto.

A partir de lo anterior, para el desarrollo de la investigación se emplea la estrategia de estudios de caso, porque “tienden a focalizar, dadas sus características, en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual” (Neiman y Quaranta, 2006, p. 218). En este caso, las trayectorias de los instrumentos de la gestión del suelo en Bogotá durante 1998-2018, para lo cual, desde un enfoque de políticas públicas, se atienden con esta estrategia de investigación particularidades explicadas en el apartado anterior (los referenciales, niveles de percepción del referencial y dimensiones del esquema de análisis del referencial de las políticas urbanas) con el fin de definir sus usos y las intenciones puestas en ellos por parte de los diferentes gobiernos de turno.

En ese sentido, luego de delimitar el objeto de estudio en un espacio y tiempo determinado, se emplean para la indagación, la argumentación y el análisis las herramientas de revisión documental y revisión sistemática de la información, con el propósito de poder rastrear y ubicar en documentos oficiales, principalmente los planes de desarrollo de cada administración, las acciones públicas e intenciones implícitas en cada una de ellas, a lo largo y ancho de la ciudad, donde los instrumentos de gestión del suelo aparecen a la orden del día, siendo recodificaciones por parte de cada gobierno para tratar la realidad.

Así las cosas, en términos prácticos el presente estudio elabora la figura 1, “La ciudad como escenario complejo y dinámico”, para llevar a cabo el análisis de cada gobierno-administración de la ciudad. En ella, se condensa el entramado teórico del primer apartado y el metodológico expuesto hasta el momento, en busca de identificar los elementos claves para el análisis y así propiciar una lectura articulada entre intenciones e instrumentos de gestión del suelo en Bogotá durante el periodo 1998-2018.

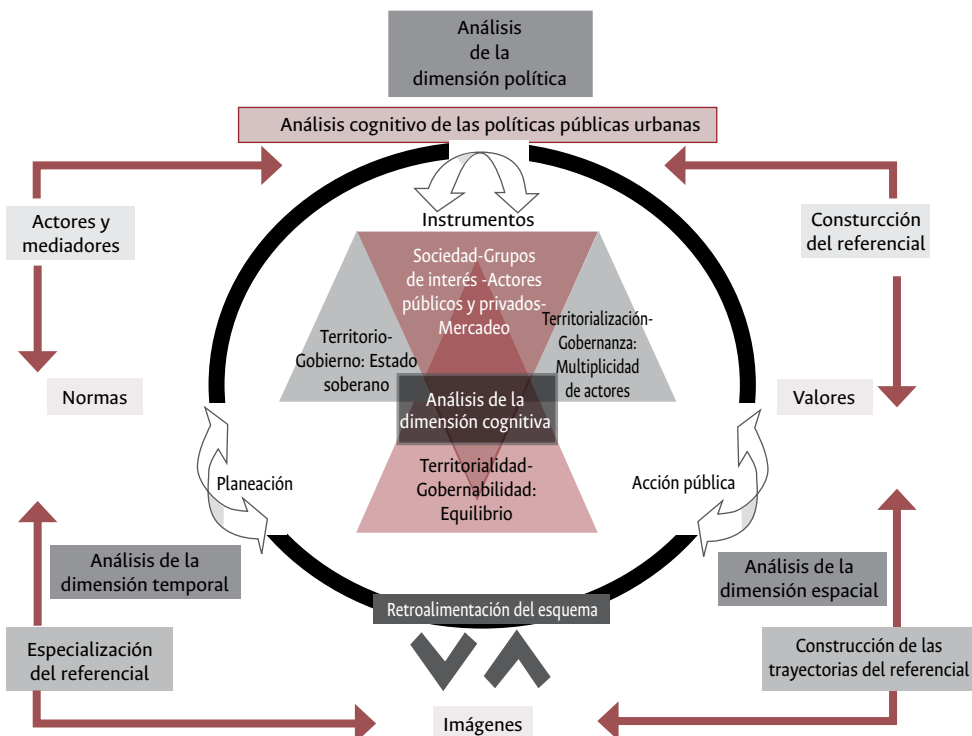
Para lo anterior, se ubican los niveles de percepción del referencial: imágenes, valores y norma; y las dimensiones: espacial, temporal, política y cognitiva; dentro de una relación dinámica representada por un flujo continuo,

el cual exterioriza estructuras de significación y halla configuraciones de interdeterminación disímiles entre territorio, territorialización y territorialidad. También se observa y revisa las configuraciones entre las formas de ordenar y dar valores a los territorios, identificando los ejercicios y las relaciones bajo el escenario de una posible balanza de poder entre gobierno, gobernanza y gobernabilidad, en medio de la traducción de intenciones a acciones, que para el caso de estudio es el paso del planteamiento de un modelo de ciudad a la producción del territorio-ciudad, por medio de la búsqueda de un equilibrio dinámico entre mercado y Estado, donde la gestión del suelo va de intención(es) a

instrumentos puestos en marcha, traduciendo las ideas en acciones tanto de índole técnico como político al interior de la ciudad.

Para finalizar este apartado, es necesario señalar en cuanto a las dimensiones de análisis que la cognitiva aborda el referencial de cada administración como se muestra en la tabla 3 del siguiente apartado, donde se describe la estructura de significación de la realidad plasmada por cada administración en sus niveles de percepción; la dimensión temporal reconoce la trayectoria en el tiempo de los diferentes instrumentos de gestión del suelo usados en el territorio durante el periodo 1998-2018, y, la dimensión espacial rastrea la relación entre la acción pública de los

Figura 1. La ciudad como escenario complejo y dinámico



Nota: adoptado de “La gobernabilidad en el territorio” a partir de Giraldo (1997), Thoenig (1997), Camou (2001), Monnet (2010), Jolly (2010: 2012), Bejarano (2012), Commaille (2015) y Lascoumes y Le Galès (2015)”, por Arias, M., (2016), Bogotá D.C. durante el periodo 1998-2015 y su gestión del suelo. Una aproximación desde un enfoque de políticas públicas y el derecho a la ciudad, pp. 20-27.

planes de desarrollo, los instrumentos de planificación, financiamiento y de gestión del suelo, con el espacio urbano, cuyo reconocimiento arroja los focos de intervención en la ciudad (figura 3). Por último, la dimensión política expresa todo el equilibrio desplegado por los gobiernos para conservar o tratar de transformar su intención de ciudad, reflejado en los apéndices.

Debate sobre la ciudad

En Colombia, todas las intervenciones con respecto al suelo son contempladas en el marco normativo (Constitución Política de Colombia, 1991), Ley 388 (1997) y Ley 1454 (2011), y llevadas a cabo con los diferentes instrumentos de acción pública, como los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, los Planes de Desarrollo, PD, los Planes Estratégicos y/o Sectoriales, entre otros. Este hecho conforma en la práctica un sistema de planificación urbana el cual concibe a la gestión del suelo como un elemento racional entre los atributos de la ciudad, es decir, de uso técnico sobre este bien escaso, que tiene valor de cambio.

No obstante, la actuación del Estado sobre este recurso beneficia el crecimiento económico, así como el bienestar social. Por ende la intervención del Estado al respecto se puede concebir como:

un ejercicio pleno de la función pública del ordenamiento del territorio mediante el impulso, la coordinación, la articulación, la concertación e implementación de disposiciones, acciones y actuaciones urbanísticas para lograr la protección, promoción y la realización del derecho constitucional a una vivienda digna desde una perspectiva integral, integrada e integradora del sistema de asentamientos humanos. (Equipo Gestión del Suelo, 2014, p. 24)

De tal manera, que en la operación del suelo urbano como mercancía el uso meramente técnico de la intervención del Estado se cuestiona, porque efectivamente se tienen diferentes referentes por analizar y ello demanda comprensiones de la realidad desde una óptica más allá del carácter funcionalista de la ciudad. Más aun cuando en la marcha de la producción del territorio-ciudad

con la interacción de diferentes actores, entre ellos el Estado, se permean preguntas tales como: ¿qué modelo(s) de ciudad se quiere? y ¿para quién(es) la ciudad? Interrogantes las cuales dejan entrever que “la discusión sobre las estrategias y los objetivos de ordenamiento es política antes que técnica o jurídica” (Maldonado, 2000, p. 8). A este respecto, el uso de los instrumentos en la gestión del suelo suele reflejar dichas discusiones y posiciones en y sobre el territorio. En ese sentido, producto de la revisión documental y la sistematización de información en torno a la gestión del suelo en Colombia, la figura 2 muestra el abanico de instrumentos de gestión del suelo disponibles por cada gobierno para llevar a cabo sus intenciones.

Con lo anterior, desde el año 1997 con la promulgación de la Ley 388 sobre Plan de Ordenamiento Territorial, POT; y la puesta en marcha en 1998 del Plan de Desarrollo Distrital, PDD, para la ciudad, se da entrada en el año 2000 mediante el Decreto 619 a la adopción del POT para Bogotá, donde se define un modelo territorial para el Distrito Capital el cual asigna a cada porción del territorio una función específica. En el 2003, ya bajo otro PDD, se adelanta su revisión, y mediante el Decreto 469 se introduce la orientación de Región como eje transversal de su ordenamiento, tomando la decisión política de cambiar el sistema de gestión urbana, incorporando la *gestión del suelo como política pública* que genera reparto de cargas y de beneficios tanto de particulares como del Distrito. Posteriormente durante los años 2004, 2008 y 2012 se desarrollan los PDD de cada gobierno, y en el 2013 se pretende hacer una modificación excepcional al POT, sin embargo, esta medida es suspendida. Ya para el 2016, con el PDD de la nueva administración, se abren nuevamente las puertas para un POT en el 2018.

Este breve recorrido introduce para el análisis la idea central para la dimensión cognitiva, según la cual:

las decisiones y actuaciones urbanas generan movilización de recursos públicos y privados. En esta línea, toda actuación normativa o física sobre el territorio implica el reconocimiento del cambio que sobre el valor del suelo tienen

las decisiones normativas y de ordenamiento, así como también de la ejecución de obras públicas. (Gallo, 2010, p. 84)

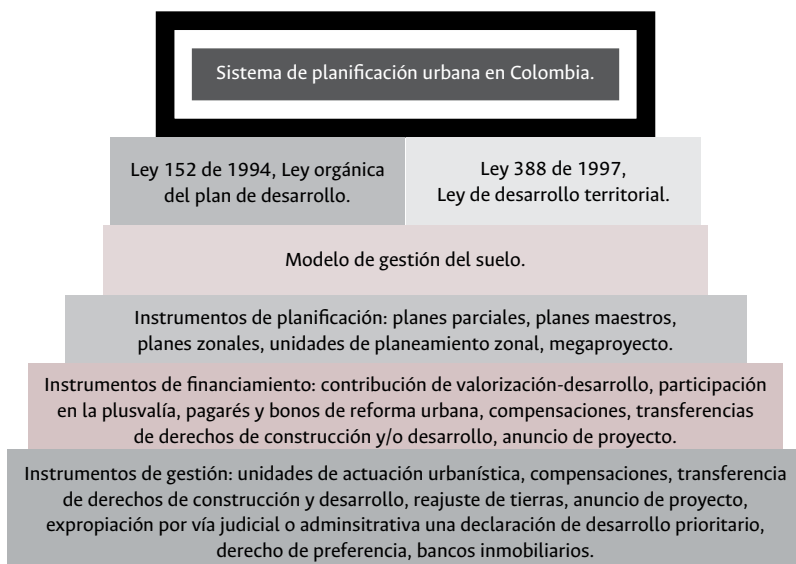
Dicha idea resalta el hecho de que la orientación de las diferentes acciones públicas para alcanzar objetivos políticos se entrecruza con motivaciones económicas y sociales. En este aspecto, los instrumentos de gestión del suelo, en especial los de planificación, son un elemento crucial para codificar y recodificar la ciudad por parte de la administración, debido a su lugar de normatividad, vía judicial y/o administrativa, al servicio de diferentes intereses.

Al respecto, las intenciones políticas de cada administración han sido identificadas por medio de los niveles de percepción del referencial expresados en sus documentos oficiales, principalmente en los planes de desarrollo. A continuación, la tabla 3 expone la dimensión cognitiva del análisis para determinar más adelante el atributo de coherencia con las trayectorias de los instrumentos de gestión del suelo utilizados en la ciudad.

Lo anterior, para materializarse en el territorio se refleja en la focalización de sus acciones públicas —por ejemplo, a través de planes zonales, planes parciales y unidades de planeamiento zonal (ver apéndices)—. En el caso de Bogotá desde 1998, con el primer PDD se buscó gobernar mediante un estado de equilibrio bajo la fórmula de acción integral, conjunta o estratégica, ya sea vía distribución de competencias, sostenibilidad y/o asociatividad, entre otras figuras-herramientas, contempladas en la Ley 388 (1997) y la Ley 1454 (2011), tal cual como se muestra en la figura 2, para llevar a la práctica las intenciones expuestas y sus lógicas de ordenamiento del territorio.

Del mismo modo, desde entonces cada gobierno ha buscado dentro del territorio adelantar sus respectivas acciones para dar cumplimiento a sus normas, valores e imágenes (ver apéndices). Algunos ejemplos son la intervención en el mercado inmobiliario en 1999 con la conformación de “Metrovivienda”, o las reformas institucionales llevadas a cabo en el año 2006 para abrir canales de participación y ampliar el escenario

Figura 2. Conjunto de instrumentos de gestión del suelo



Nota: adoptado de “Ley 152 de 1994 y Ley 388 de 1997” a partir de Congreso de Colombia, 1994-1997, *Capítulo I al X y Planes de ordenamiento territorial*, respectivamente. Recuperados del *Diario Oficial* 41.450 (1994) y del *Diario Oficial* 43.091 (1997).

Tabla 3. La dimensión cognitiva del análisis

Alcalde y Plan de Desarrollo	Valores	Normas	Imágenes
<p>Enrique Peñalosa Londoño</p> <p>“Por la Bogotá que queremos”.</p> <p>Vigencia 1998-2001, Acuerdo 06 de 1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Armonizar procesos de urbanización y de renovación urbana • Cambio profundo en la manera de vivir • Control estatal del crecimiento urbano 	<ul style="list-style-type: none"> • Renovación urbana • Prioridades de infraestructura: movilidad, urbanismo y servicios • Prioridades de interacción social: educación, salud, bienestar social y desmarginalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Por la Bogotá que queremos • Soluciones integrales y desarrollos urbanísticos con vocación de futuro • Desmarginalización • Renovación urbana • Ordenamiento de la expansión de la ciudad • Expansión planificada • Banco de tierras
<p>Antanas Mockus Sivickas</p> <p>“Bogotá para vivir todos del mismo lado”.</p> <p>Vigencia 2001-2004, Decreto 440 de 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lo público es sagrado • Cultura ciudadana • Planes parciales de renovación urbana • Acción conjunta entre lo público y lo privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza en la gestión pública • Cultura de pago • La gestión a partir del ordenamiento territorial y los instrumentos de gestión • Desalentar la urbanización informal • Aumentar la oferta de suelo urbano en Bogotá y la región 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad amable • Cultura ciudadana • Legalización • Focalización social • La ciudad y la región • Ciudadelas
<p>Luis Eduardo Garzón</p> <p>“Bogotá sin Indiferencia”.</p> <p>Vigencia 2004-2008, Acuerdo 119 de 2004</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos • Superación de la pobreza • Integración territorial • Ciudad de las personas y para las personas • Ciudad incluyente 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir la desigualdad • Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad • Descentralización y desconcentración en lo local • Prioridad las zonas de mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad • Sistema de espacio público 	<ul style="list-style-type: none"> • Bogotá sin hambre • Ciudad de derechos • Apropiación de la ciudad • Inclusión social • Hábitat • Entorno • Ciudad región • Ciudad compacta
<p>Samuel Moreno Rojas</p> <p>“Bogotá Positiva: Para vivir mejor”.</p> <p>Vigencia 2008-2012, Acuerdo 308 de 2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad incluyente • Derecho a un techo • Justicia y equidad • Ciudad de derechos • Diversidad • Promoción y garantía de los derechos fundamentales • Derecho a la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> • Función pública equitativa • Seguridad ciudadana • Universalidad e integridad en los derechos humanos y ambientales • Gestión pública equitativa • Desarrollo democrático • Acceso a las tecnologías de la información 	<ul style="list-style-type: none"> • Bogotá viva • Ciudad digital • Ciudad global • Derecho a la ciudad • Ciudad de derechos • Planes parciales y planes maestros • Política de uso eficiente del suelo
<p>Gustavo Petro Urrego</p> <p>“Bogotá Humana”.</p> <p>Vigencia 2012-2015, Acuerdo 489 de 2012</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa de lo público • Entornos seguros • Ecurbanismo • Acceso equitativo a la ciudad • Ciudad incluyente • Centro ampliado, corazón de la ciudad • Poder ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> • Democratizar y desconcentrar el crecimiento desigual de la ciudad • Privilegiar los seres humanos sobre los automóviles • Armonizar desarrollo de Bogotá con la región • Territorio ordenado alrededor del agua 	<ul style="list-style-type: none"> • Bogotá humana • Superación de la segregación y la discriminación • Vivienda digna • vip y vis bien ubicadas • Centro ampliado denso • Ser humano centro de las preocupaciones del desarrollo • Ordenamiento a partir del agua

Alcalde y Plan de Desarrollo	Valores	Normas	Imágenes
Enrique Peñalosa Londoño “Bogotá mejor para todos”. Vigencia 2016-2020, Acuerdo 645 de 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Alcanzar la felicidad • Desarrollo pleno del potencial de los habitantes • Reorientar el desarrollo de la ciudad • Ser mejores y vivir mejor • Igualdad de calidad de vida 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de la estructura ecológica principal como eje del nuevo ordenamiento del territorio • Calidad de vida urbana que promueva el desarrollo económico basado en el conocimiento • Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia • Proyección de la ciudad hacia la región 	<ul style="list-style-type: none"> • Bogotá mejor para todos • Yo amo a Bogotá • Acciones con resultado • Cambios que ya estamos viendo • Estamos haciendo lo imposible • El metro es una realidad

Nota: adaptado de “Referenciales distritales”, por Montoya, A., 2014, *Convergencias y divergencias entre las visiones nacional y distrital del suelo urbano a partir de las políticas recientes de vivienda social y del programa nacional de vivienda gratuita*, pp. 52-63.

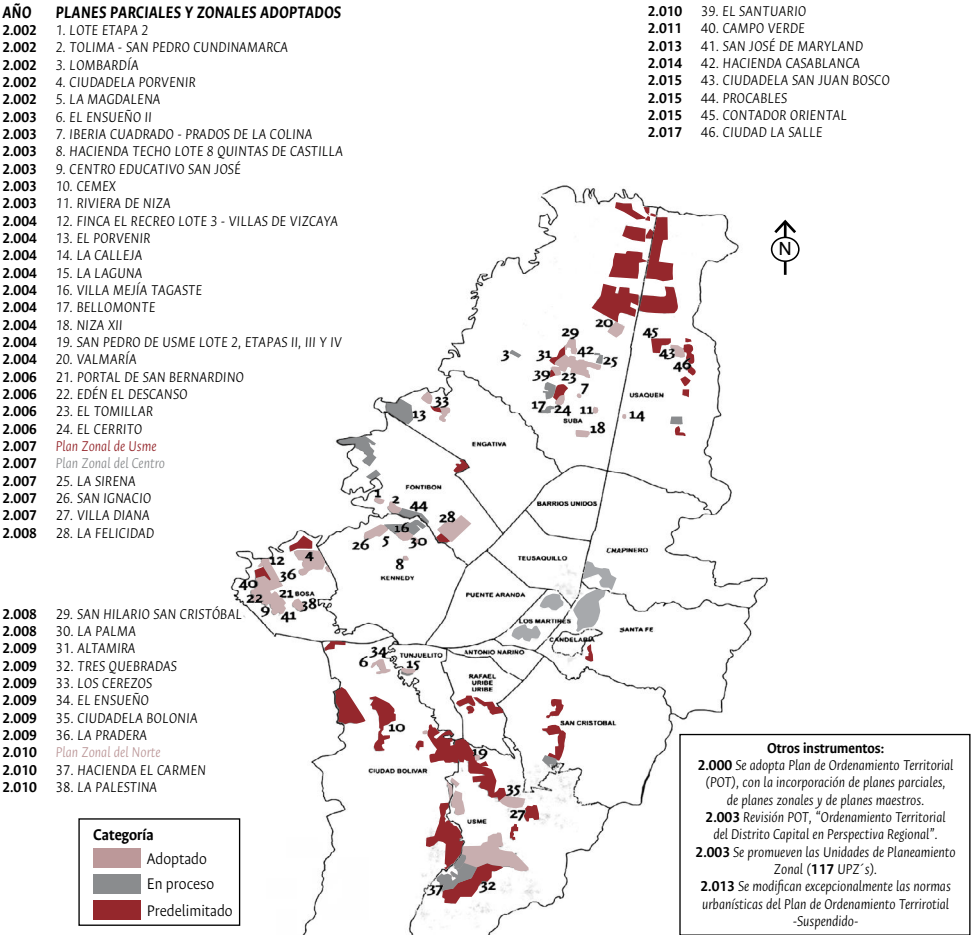
de acción del gobierno de la ciudad, con nuevas secretarías y oficinas; también la puesta en marcha de “Misión Hábitat por Bogotá” en el 2007 y otras acciones que responden a intenciones de un variado abanico de propósitos políticos, como lo enseñan los planes de desarrollo: “Por la Bogotá que queremos”, 1998-2001; “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, 2001-2004; “Bogotá sin indiferencia”, 2004-2008; “Bogotá positiva: para vivir mejor”, 2008-2012; “Bogotá humana”, 2012-2016; y “Bogotá mejor para todos”, 2016-2020.

Sin embargo, llama la atención, después de la adopción de estos instrumentos de gestión del suelo, la persistencia en términos generales de un déficit habitacional y un crecimiento desordenado de la ciudad (Ceballos, 2008; Grandett, 2017), por más que se han adelantado esfuerzos institucionales de diferente orden. En ese sentido, a continuación desde el análisis de las dimensiones temporal y espacial, producto de la revisión documental y la sistematización de la información en torno a los instrumentos de gestión del suelo usados durante el periodo 1998-2018 en Bogotá, la figura 3 permite introducir a una posible explicación al respecto, con la localización de las principales acciones, enunciadas bajo los planes parciales de desarrollo y planes zonales, los cuales evidencian la focalización en tres partes del territorio, dando paso a la siguiente dimensión de análisis.

Luego de compartir los ordenadores gráficos de las dimensiones cognitiva, espacial y temporal del análisis, la dimensión política reúne cada uno de los elementos anteriores y materializa su expresión en el desarrollo de la figura 1, “La ciudad como escenario complejo y dinámico”, sobre cada periodo de gobierno, como se puede ver en los apéndices. Allí resulta relevante para el caso en estudio prestar atención a los instrumentos de gestión del suelo utilizados por cada administración, y su relación con la ciudad a desarrollar, pues, hilando con la trayectoria espacial, desde el año 2000 los focos de intervención pública yacen en el norte, sur y suroccidente de la ciudad, concentrando en gran parte las disposiciones que se tienen para ordenar el territorio.

Por otro lado, lo sucedido en el año 2003 con la revisión del POT fortalece su ejercicio de autoridad de planificación desde el lugar del ordenamiento y operaciones urbanas, al ubicar el suelo en la categoría de política pública, por ser este atributo la base de la gestión pública y privada sobre el territorio. Con ello, desde entonces se afianza lo expuesto sobre los focos de intervención mediante garantías a un modelo de ciudad instaurado en el POT del año 2000. Reflejado en la práctica con la la imagen de la administración 1998-2001 “Soluciones integrales y desarrollos urbanísticos con vocación de futuro” (tabla 3), cuya vitalidad a la fecha se conserva y tiene la posibilidad de renovarse, al repetir en el gobierno de la ciudad.

Figura 3. Dimensión temporal y espacial de algunos instrumentos de gestión del suelo en Bogotá durante 1998-2017



Nota: adaptado de "Localización de planes parciales adoptados" por Consuerga, C. et al., 2016, Planes parciales de desarrollo: evolución y práctica. Bogotá 2000-2015, p. 60; y "Relación de planes parciales de desarrollo adoptados", por Secretaría Distrital de Planeación, 2018, Relación de planes parciales de desarrollo adoptados, recuperado de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/ppda_adoptados_a_2018.pdf

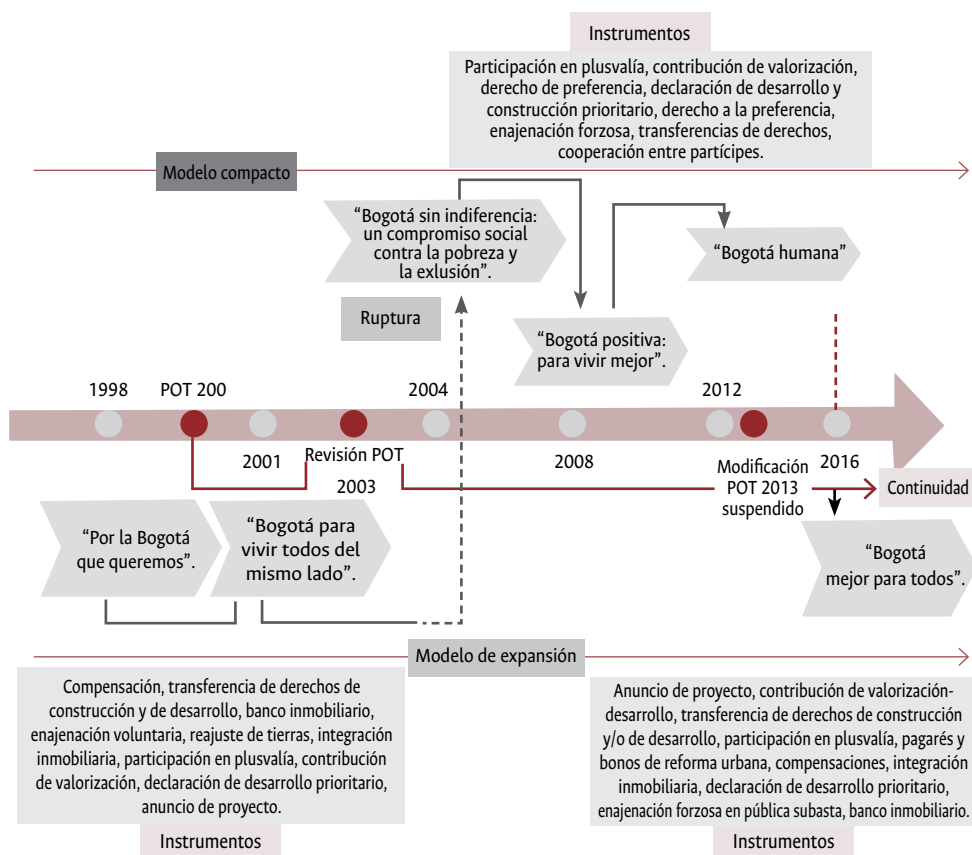
En ese orden de ideas, la gobernabilidad desde 1998 hasta 2018 (descrita en los seis apéndices) se representa en la ciudad de Bogotá a través de la continuidad de un sistema de planificación urbana, vía el uso permanente de algunos instrumentos y el desarrollo de otros, de acuerdo con las características y las potencialidades del territorio junto con la de sus gobernantes. En la práctica, se ha logrado establecer la puesta en marcha de objetivos dis-

puestos en un plan (POT) que requiere mínimo de cuatro periodos de administración para su ejecución y que inevitablemente condiciona las acciones de quienes llegan posteriormente. En consecuencia, el sistema de planificación urbano en Colombia, según lo analizado en la ciudad de Bogotá, cuenta con una coordinación diacrónica de continuidades, más que de rupturas en la trayectoria de los instrumentos de gestión del suelo, como se observa en figura 4.

Así, se contrasta la idea expuesta desde el inicio del documento en torno a la existencia de diferentes modelos de ciudad en el periodo 1998-2018 en Bogotá, pues se identifica un atributo de coherencia implantado desde principio del siglo xxi con la formulación-adopción del pot (año 2000) para la ciudad, su respectiva revisión en el año 2003 y posteriores vínculos con los programas de ejecución de cada plan de desarrollo de las diferentes administraciones (figura 4). Al respecto, es importante indicar la doble operación efectuada en el territorio desde las alcaldías de Peñalosa y Mockus, pues en principio efectúan una decodificación de lo

real a partir de la vocación a futuro, luego elaboran una recodificación de lo real a partir del uso de instrumentos concretos, y de esta forma establecen la organización de los problemas, sus soluciones y la definición de propuestas de acción acordes a al referencial construido con sus imágenes, valores y normas. De esta manera, configuran un modelo de ciudad predominante proveniente de las ideas del urbanismo, de la acción conjunta entre lo público y lo privado, de la renovación urbana y la extensión planificada, otorgando prioridad a una infraestructura con fines de agilizar los flujos del mercado y afirman una expansión de lo urbano en el territorio.

Figura 4. Trayectorias de los instrumentos de gestión del suelo y modelos de ciudad en Bogotá durante 1998-2018



Nota: adaptado de "De las intenciones a las prácticas. Trayectorias 1998-2015" por Arias, M., 2016, Bogotá D.C. durante el periodo 1998-2015 y su gestión del suelo. Una aproximación desde un enfoque de políticas públicas y el derecho a la ciudad, pp. 93-10.

Consideraciones de cierre

La ciudad de Bogotá desde principios del siglo xxi ha consolidado un modelo de ciudad en el cual se han encontrado procesos y gobiernos con intenciones muy variadas, algunas con tendencia a la reivindicación, integración, democratización y desconcentración del crecimiento desigual de la ciudad, y otras, tendientes a la renovación, la expansión, la focalización y el crecimiento del territorio urbano. Las seis administraciones distritales analizadas en la presente investigación, más allá de sus diferencias en la decodificación de la realidad sobre la ciudad, se encuentran en la efectividad del sistema de planificación urbana construido en la estructura política del país y del Distrito Capital, re-codificación que garantiza la prevalencia de un ordenamiento del territorio bajo el modelo de expansión, por encima de otras formas de concebir el territorio (compacto, denso, etc.).

Desde ese contexto, la apertura política a representaciones alternativas del poder para dirigir la ciudad, de acuerdo con sus formas de concebir el territorio —como lo han sido los gobiernos elegidos durante los años 2004, 2008 y 2012—, han quedado con intenciones inconclusas en la práctica desde la trayectoria de los instrumentos de la gestión del suelo, pues su acción pública, al compararse desde este lugar, solo en principio muestra el uso de herramientas como la expropiación administrativa y la enajenación forzosa para alcanzar su giro hacia la ciudad compacta expuesta en sus planes de desarrollo. Sin embargo, los valores, las normas y las imágenes de una ciudad de derechos expuesta en 2004, revitalizada en el derecho a la ciudad en el 2008, y hasta el intento por modificar el POT en el 2013 para ordenar el territorio a partir del agua —medida suspendida temporalmente—, han quedado en el campo abstracto de la política, siendo insuficientes para instaurar otro modelo de ciudad.

Al respecto, la conservación en el tiempo de un modelo de ciudad es posible a través del sistema de planificación urbana construido en el país, de su adopción y la determinación a largo

plazo en la que se ha inscrito Bogotá, debido a instrumentos como el POT, el cual requiere de mínimo 12 años para su ejecución, es decir, tres periodos de gobierno distrital. Lo anterior se hace evidente en la dimensión espacial y temporal del análisis, donde se puede visibilizar desde el año 2000 la focalización de las principales acciones públicas de las diferentes administraciones por medio de dos instrumentos de planificación de la gestión del suelo, los planes parciales de desarrollo y los planes zonales, los cuales orientan la intervención conjunta de los gobiernos de turno y en la práctica se acompañan de otros instrumentos, ya sean de financiamiento o de gestión (figura 2), denotando una particularidad en el estudio de caso, la continuidad de las acciones en el territorio, independientemente de la administración en marcha.

Por otra parte, durante el análisis llama la atención que por más cambios en imágenes, valores y normas sobre la ciudad, reflejados en la búsqueda de transformaciones durante algunas alcaldías (figura 4), tal como se puede profundizar en los apéndices; en el escenario de las intenciones entre una ciudad extensa a una compacta, Bogotá viaja en línea de un modelo de expansión. Y cada cuatro años se caracteriza por una mayor apropiación de los instrumentos de gestión del suelo, hecho que evidencia la recolección de aprendizajes a lo largo del proceso y la relevancia del objeto de investigación en los futuros rumbos de las ciudades del país, pues a mayores retos en el ordenamiento territorial, mayor es la necesidad del uso y apropiación del sistema de planificación urbana existente.

De esta manera, la principal conclusión a la que se llega hasta el momento con la investigación es la de seguir empleando y profundizando la presente propuesta de análisis, pues el horizonte de sentido expuesto une miradas aisladas, como lo son los instrumentos de gestión del suelo, la gobernabilidad en el territorio y los modelos de ciudad, explorando así nuevas formas de analizar y actuar en la realidad de las urbes. Por ende, se hace una invitación a complementar el presente análisis con la revisión de metas y la ejecución de recursos de los planes de desarrollo de la ciudad,

con el fin de aportar elementos cuantitativos a la investigación, como a su vez a reunir la relevancia de la voluntad política para el desarrollo y la apropiación de los instrumentos de la gestión del suelo y la necesidad del apoyo/uso por parte de la ciudadanía. En veinte años de revisión, la única ruptura observada al modelo de ciudad implantada ha sido en el año 2004, y esta no logró mayores efectos en el territorio en términos de planificación, sin embargo, abrió caminos a indagar ya sea desde el nivel central como se hace en este estudio, o desde las Unidades de Planeamiento Zonal, UPZ, creadas desde el año 2000 como instrumento para definir los requerimientos de equipamientos, espacio público y vías, entre otros; único a nivel nacional.

Para cerrar, el presente trabajo espera ser una herramienta útil para los tomadores de decisiones y consultores del tema, con el fin de seguir analizando e identificando los avances en el uso de los instrumentos de gestión del suelo y su relación con el desarrollo de modelos de ciudad que contribuyan al trámite oportuno de intenciones a acciones. En ese sentido, a modo de convite para la academia en Bogotá, el país y la región, el estudio deja las puertas abiertas para dialogar con funcionarios a cargo de la planeación urbana desde las diferentes instituciones encargadas, para contrastar la revisión documental y teórica realizada sobre la gestión del suelo; siendo consciente el autor del presente artículo que los documentos oficiales son la memoria institucional de los procesos y las acciones públicas, sin embargo, la percepción y la experiencia de aquellos que viven los procesos conllevan aprendizajes aún no registrados y necesarios de compartir para atender los retos de la planificación urbana y optimizar procesos al respecto.

Referencias

Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública* [tesis de maestría]. Bogotá: Pontificia Universi-

dad Javeriana, Maestría en Planeación Urbana y Regional.

Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: Flacso, IISUNAN y Plaza y Valdés S.A de C.V.

Ceballos, O. (2008). *Vivienda social en Colombia, una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Colombia. (1991). *Constitución Política*, Bogotá. Recuperado a partir de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Commaille, J. (2015). "Sociología de la acción pública". En: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly y D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas* (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo y D. Soto Uribe, Trads.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Equipo Gestión del Suelo. (2014). *Gestión del suelo, vivienda social y hábitat sostenible*. Medellín: Escuela de Hábitat —CEHAP—, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia y Alcaldía de Medellín.

Gallo, I. (2010). "Planificación y gestión urbana en Bogotá: Ciudad Salitre y el cambio de paradigma". En: Torres, P. y Constanza, M. (Edits.), *Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

García, C.; Henao, C. y Vaca, M. (2014, abril). *Instrumentos de gestión de suelo para vivienda de interés social en Colombia. Análisis de caso*. DYNA, 81(184).

Giraldo, F. (2007). "La mano invisible del Estado". En: PNUD Colombia, *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Colección: Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, No. 4 Bogotá D.C, Editorial El Malpensante S.A.

Grandett, Y. (2017, agosto 9). La oferta de vivienda no alcanza para cubrir déficit. En *Portafolio* [en línea], recuperado a partir

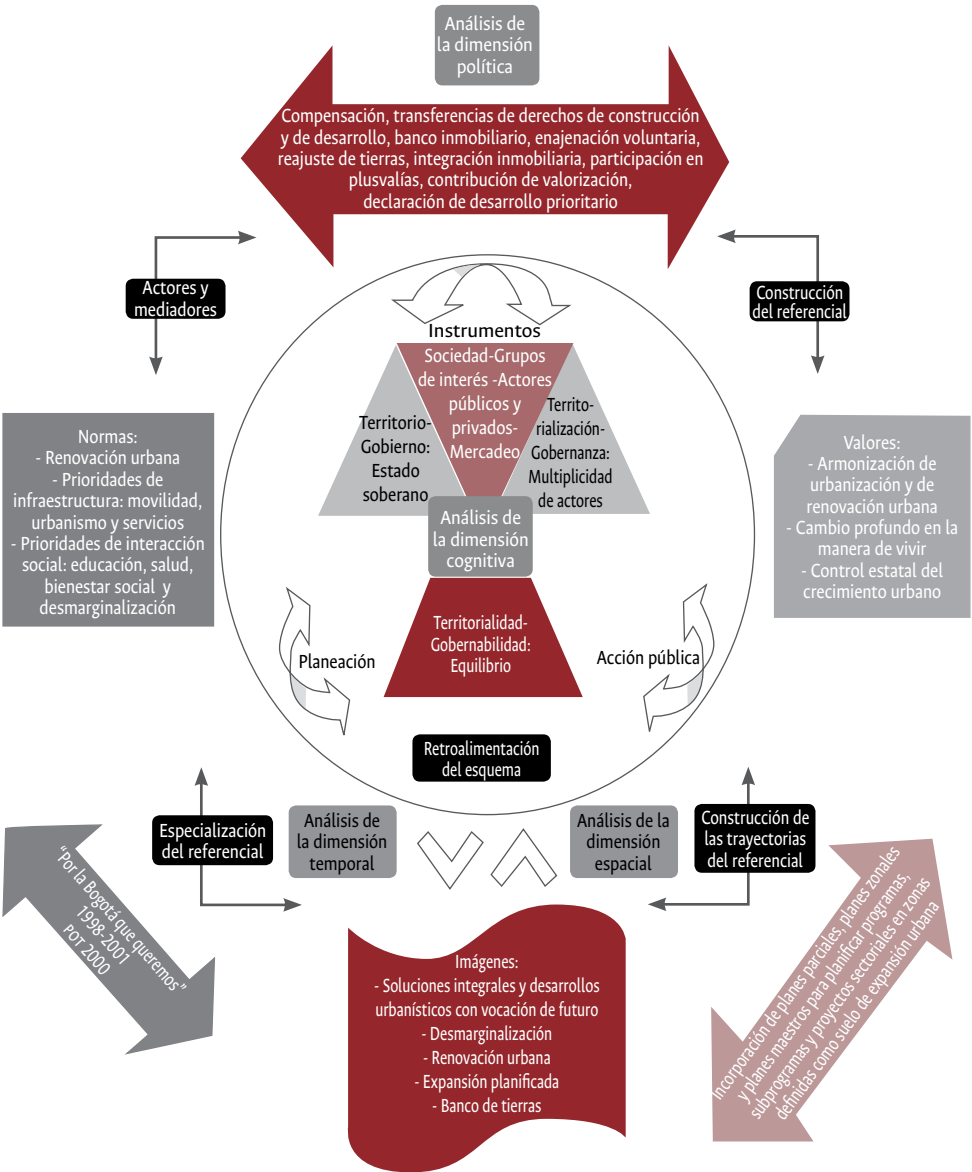
- de <http://www.portafolio.co/mis-finanzas/vivienda/oferta-de-vivienda-en-colombia-no-cubre-deficit-508552>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, M (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). México: McGraw-Hill.
- Hinestrosa, R. (2007). "Prefacio". En: J. Cuervo et al., (Edits.), *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jaramillo, S. (2007). La política de uso del suelo en Bogotá y la Ley 388, en PNUD Colombia, *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Colección: Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá No. 4 Bogotá D.C, Editorial El Malpensante S.A.
- Jolly, J. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J. (2012, octubre 30-noviembre 2). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio" [Ponencia], XVII Congreso Internacional del CLAD "La Reforma del Estado y de la Administración Pública", Cartagena, Colombia.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2015). "Instrumento". En: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly y D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas* (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo y D. Soto Uribe, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ley 152. (1994, 15 de julio). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Congreso de Colombia. *Diario Oficial* núm. 41.450, 16 de julio de 1994, Bogotá.
- Ley 388. (1997, 18 de julio). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones, Congreso de Colombia. *Diario Oficial* n.º 43.091, 19 de julio de 1997, Bogotá.
- Ley 1454. (2011, 28 de junio). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, Congreso de Colombia. *Diario Oficial* núm. 48.115, de 29 de junio de 2011, Bogotá.
- Maldonado, M. (2000). *Instrumentos de gestión del suelo. Algunos elementos de contexto. Notas de clase preparadas*. Bogotá D.C.: Autor.
- Monnet, J. (2010). Le territoire réticulaire. *Revue Anthropol*, núm. 227.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. (J.-F. Jolly y C. S. Vargas, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. (J.-F. Jolly y C. S. Vargas, Trans.) 3.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2016). "Referencial". En: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly y D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas*. (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo y D. Soto Uribe, Trans.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En: L. Vasilachis (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Puello, J. (2007, enero-junio). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. *Interpelación politológica*. *Ciencia Política*, núm. 3.
- Rincón, P. (2006). *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de los procesos de re-densificación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roa, L. (2011). *La territorialidad de los derechos humanos. La planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización* [tesis de maestría]. Bogotá: Pontificia

Universidad Javeriana, Maestría en Planeación Urbana y Regional.

- Roth, A. (edit.). (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Saldías, C. (2007). “El suelo, una fuente de riqueza colectiva”. En: PNUD Colombia, *El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá*. Colección: Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá No. 4 Bogotá D.C, Editorial El Malpensante S.A.
- Thoenig, J. (1997, enero-junio). Política pública y acción pública. En *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1.

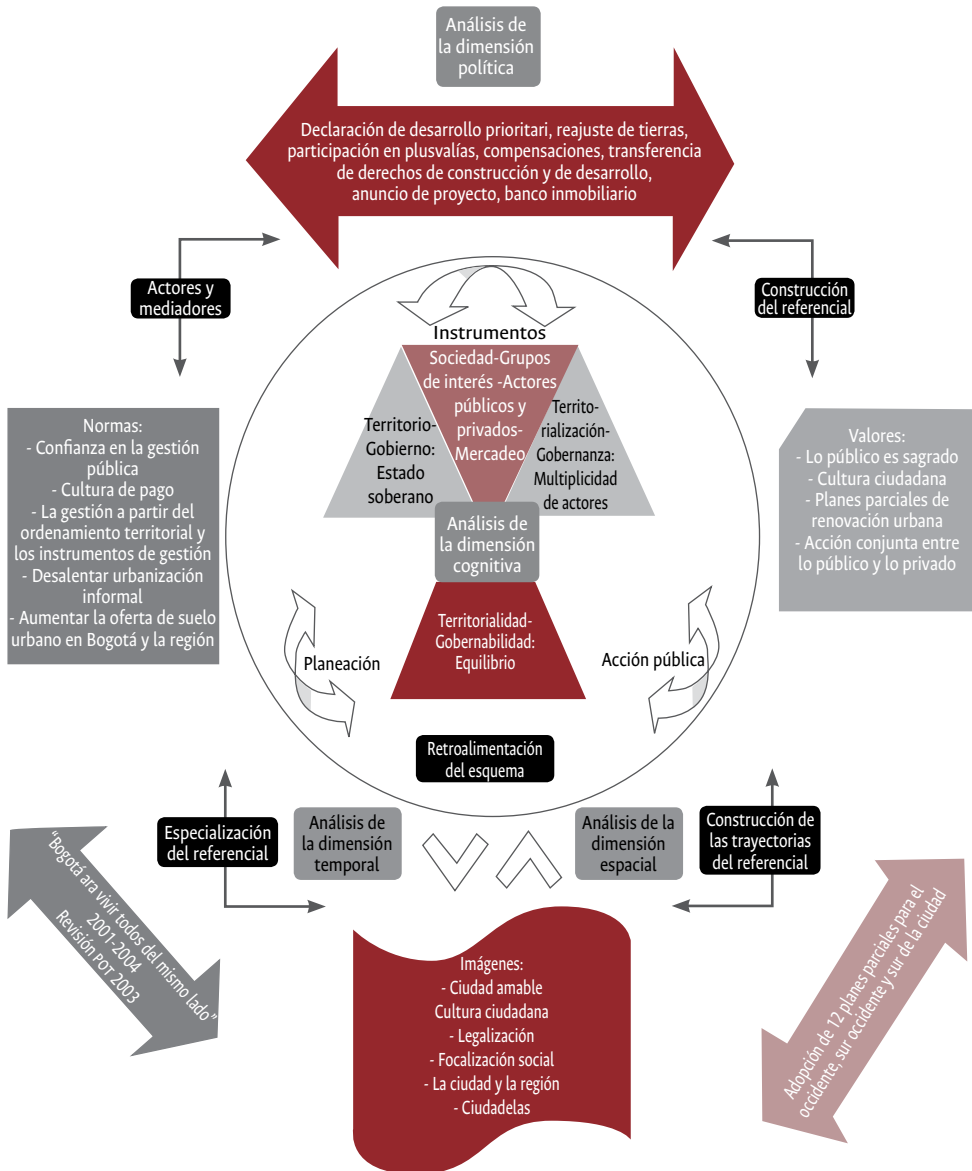
Apéndices

Apéndice 1. Análisis cognitivo “Por la Bogotá que queremos”, 1998-2001



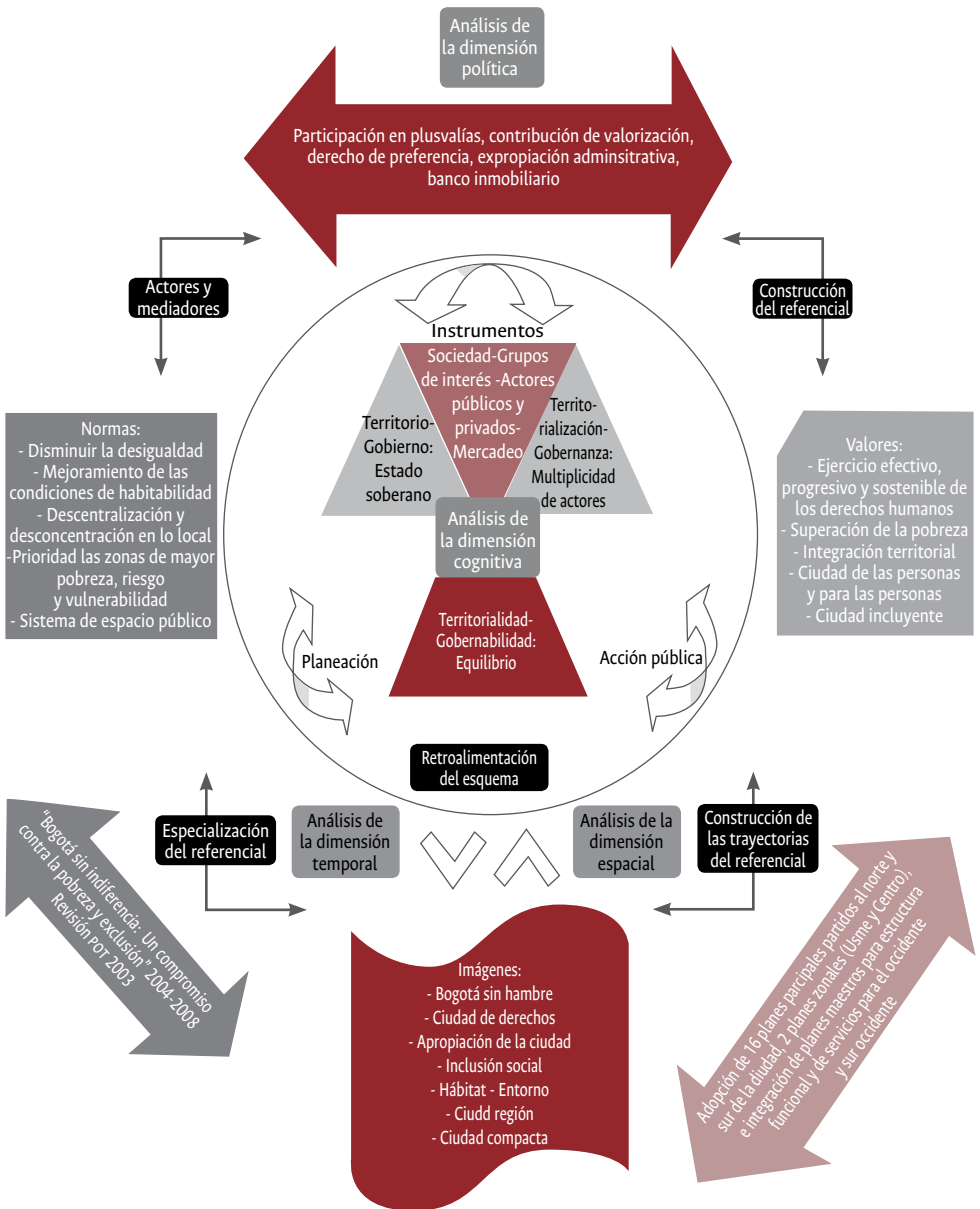
Nota: adaptado de "Acuerdo 6 de 1998: Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998-2001. 'Por la Bogotá que queremos'", por Concejo de Bogotá D.C., 1998. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535>

Apéndice 2. Análisis cognitivo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, 2001-2004



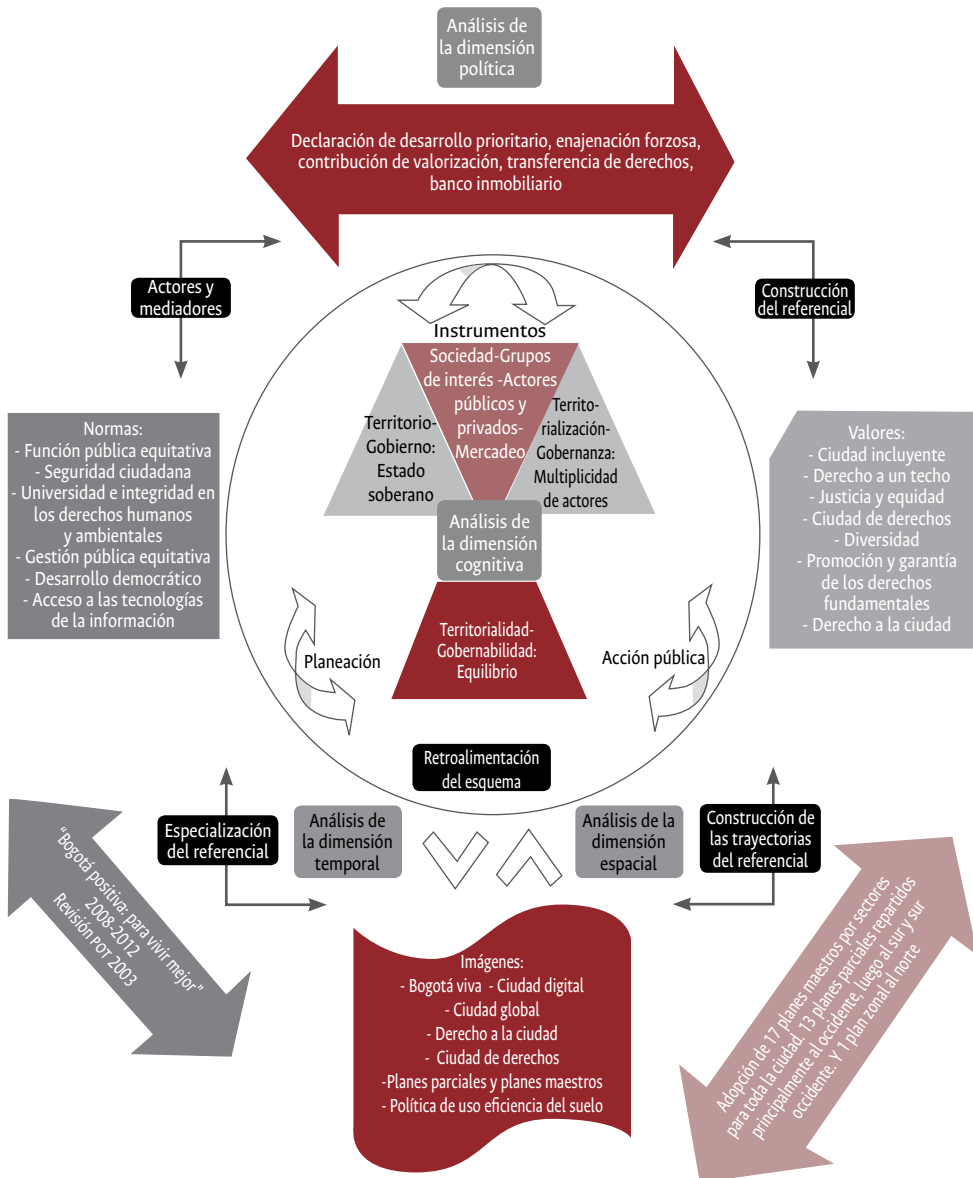
Nota: adaptado de “Decreto 440 de 2001. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2001-2004. ‘Bogotá para vivir todos del mismo lado’”, por Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2001. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787>

Apéndice 3. Análisis cognitivo “Bogotá: sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, 2004-2008



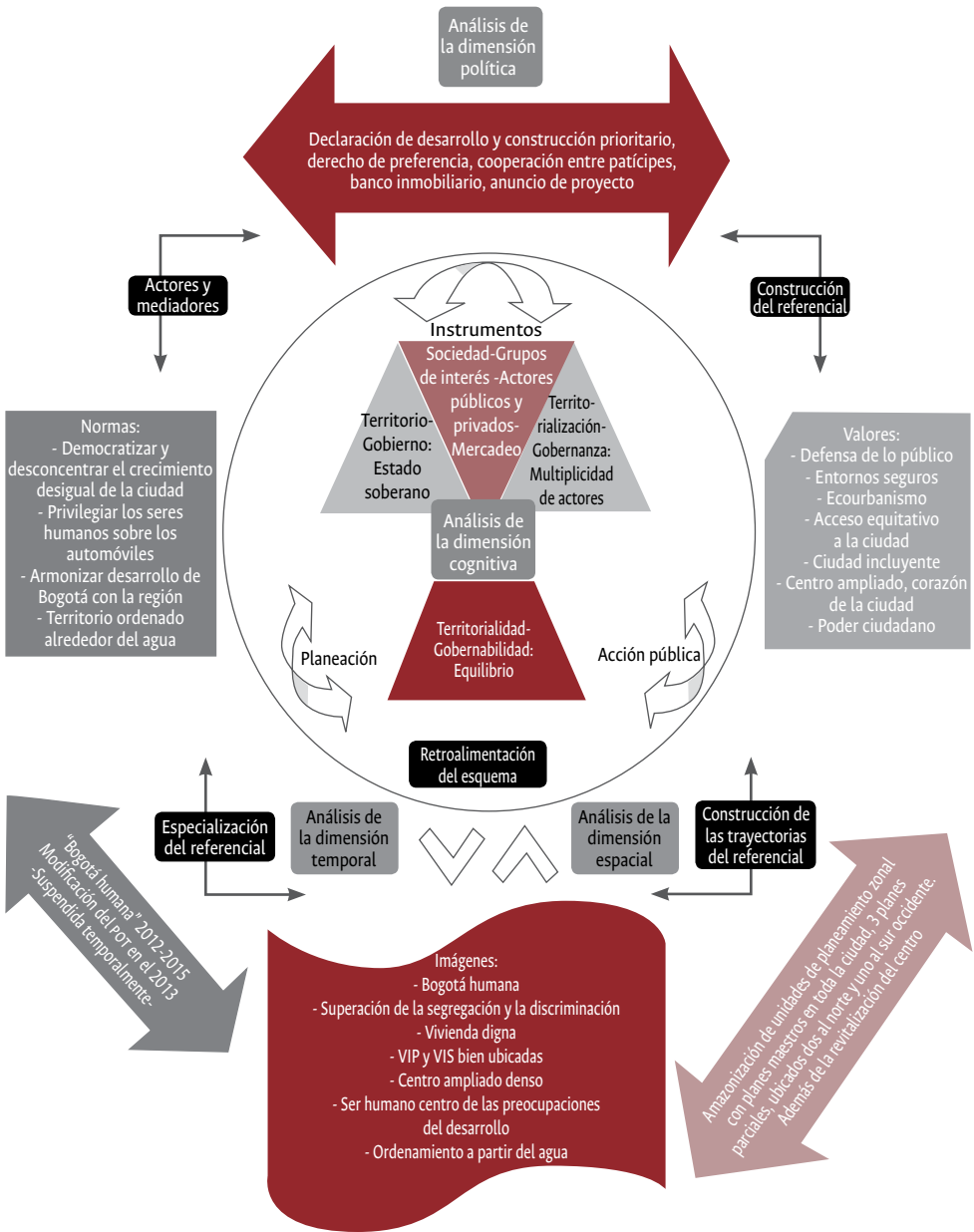
Nota: adaptado de “Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2004-2008. ‘Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión’”, por concejo de Bogotá D.C., 2004. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607>

Apéndice 4. Análisis cognitivo “Bogotá Positiva: Para vivir mejor”, 2008-2012



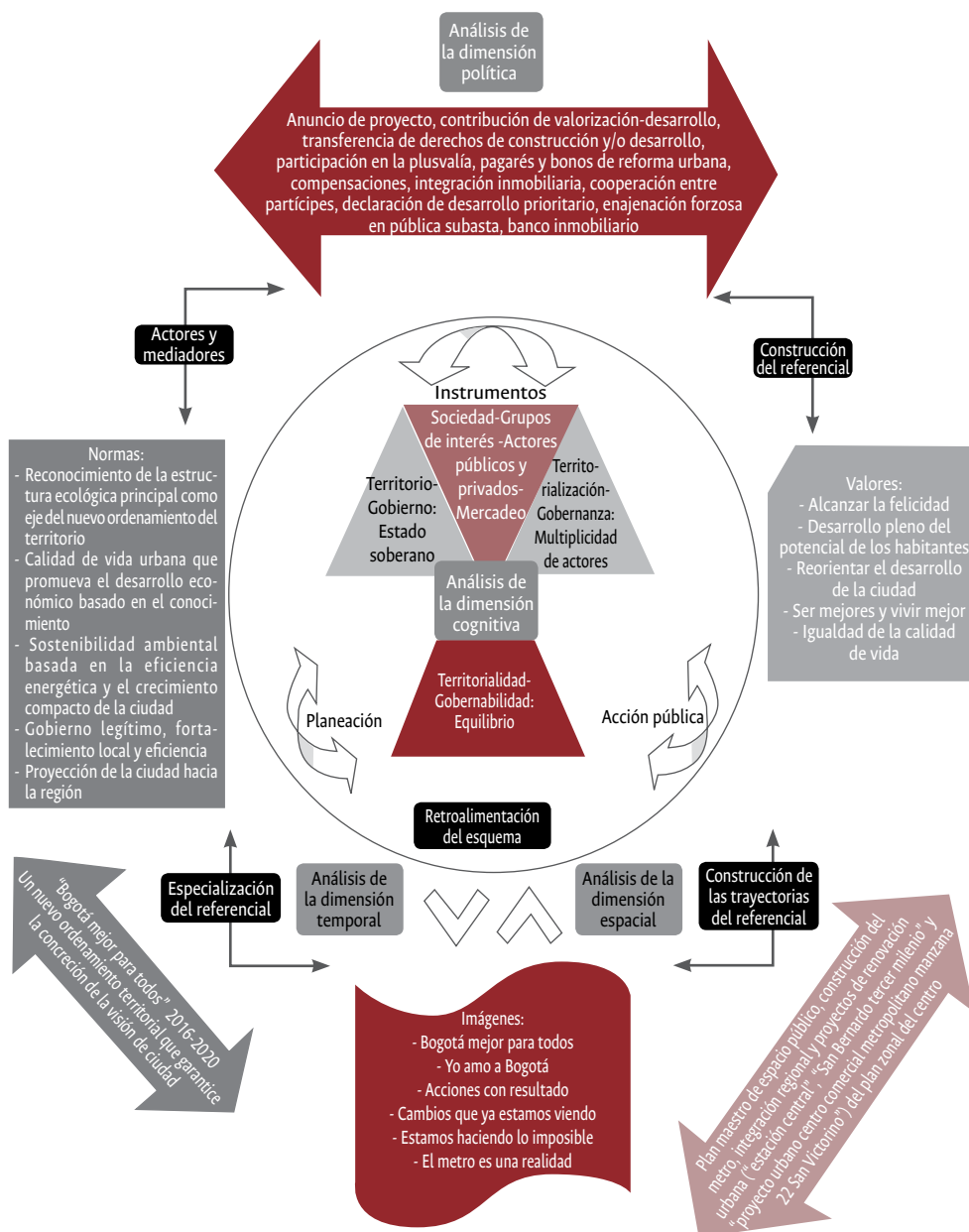
Nota: adaptado de “Acuerdo 308 de 2008. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008-2012. ‘Bogotá positiva: para vivir mejor’”, por Concejo de Bogotá D.C., 2008. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

Apéndice 5. Análisis cognitivo “Bogotá Humana”, 2012-2016



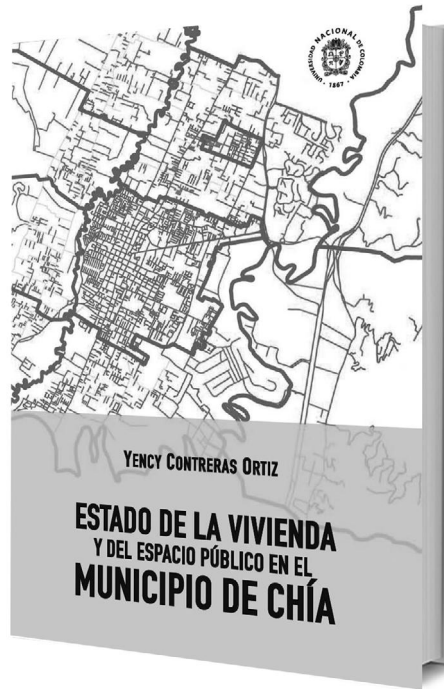
Nota: adaptado de “Acuerdo 489 de 2012. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2012-2016. ‘Bogotá Humana’”, por Concejo de Bogotá D.C., 2012. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>

Apéndice 6. Análisis cognitivo “Bogotá Mejor Para Todos”, 2016-2020



Nota: adaptado de "Acuerdo 645 de 2012. Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2016-2020. 'Bogotá Mejor Para Todos', por Concejo de Bogotá D.C., 2012. Recuperado de <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66271>

Novedad editorial



Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía

Yency Contreras Ortíz
Autora

Esta publicación recoge los resultados del diagnóstico de las condiciones territoriales, de planeación y de gestión de la vivienda y el espacio público de Chía, en el marco del trabajo conjunto del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial del municipio de Chía. El principal objetivo del libro es contribuir con herramientas metodológicas y soportes empíricos a los análisis de ocupación territorial y dinámica poblacional de Chía. Temas como la evolución poblacional de la región Sabana Centro, las características del licenciamiento y el mercado de vivienda en el municipio, la disponibilidad de suelo urbanizable con motivo de la aprobación del POT, así como los análisis de déficit y necesidades de vivienda y espacio público, pretenden generar una información cualificada en el ámbito académico que, además, sienta las bases para el diseño y la formulación de las políticas públicas territoriales.

Libro de acceso abierto disponible en: www.bdigital.unal.edu.co/56259

Sección:

Reflexiones

Reflections

Reflexões



Análisis jurídico de la participación en plusvalía en la ciudad de Bogotá D.C.: 2004-2016

Eduardo Andrés Vargas Apráez. Abogado especialista en Derecho Contractual de la Universidad del Rosario, estudiante del Máster en Urbanismo, Planeamiento y Diseño Urbano de la Universidad de Sevilla. Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: facavargas@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2068-9338>.

Recibido: Agosto 05, 2017.

Aprobado: Junio 22, 2018.

Publicado: Agosto 17, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



Conflicto de intereses: El autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

La participación en plusvalía es un gravamen que se genera por la expedición de normas urbanísticas que modifican la utilización del suelo, bien sea cambiando su uso u otorgando un mayor aprovechamiento en edificabilidad. A partir del año 2004, la ciudad de Bogotá inició la reglamentación para implementar el tributo. El objetivo de esta investigación es analizar las etapas del procedimiento para el cobro de la participación en plusvalía adelantadas por la administración, a través de los pronunciamientos judiciales ejecutoriados, no susceptibles de recursos, dentro del periodo comprendido entre 2004 a 2016, en los cuales actuó como parte demandada. La metodología empleada fue el análisis de normatividad y doctrina para efectos de comprender la operatividad del procedimiento. Posteriormente se seleccionaron expedientes en el sistema de información web de la rama judicial y la consulta y revisión de sentencias se realizó directamente en los despachos judiciales. El análisis jurisprudencial permite observar que la Ley 388 de 1997 se presta para diversas interpretaciones. En cuanto a los hechos generadores, la ley no aclara si el predio debe acceder al beneficio contemplado en la acción urbanística, generando actuaciones que provocaron la vulneración al principio de irretroactividad tributaria. En la etapa de exigibilidad, la administración expidió liquidaciones de aforo, procedimiento no contemplado en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997. Adicionalmente, se utilizó el método inadecuado para calcular el efecto plusvalía y se negaron devoluciones sin fundamento. Lo anterior provocó vulneraciones al ordenamiento legal que generaron sentencias condenatorias.

Palabras clave: actuación urbanística, aprovechamiento urbanístico, procedimiento administrativo, declaración de lesividad, impuesto sobre bienes inmuebles.

Legal analysis of the share in capital gain in Bogotá D.C.: 2004-2016

Abstract

Participation in capital gain is a tax that is generated by the issuance of urban development regulations that modify the use of the land, either by changing its use or by giving greater use in buildability. Since 2004, Bogotá initiated the rule to implement the tax. The objective of this investigation is to analyze the stages of the procedure for the collection of the share in capital gain advanced by the administration, through the enforceable judicial pronouncements, not susceptible of resources, within the period between 2004 to 2016, in which it acted as a defendant party. The methodology used was the analysis of normativity and doctrine to understand the operation of the procedure. Subsequently, we selected files in the web information system of the judicial branch, and the consultation and review of judgments were made directly in the legal offices. The jurisprudential analysis allows observing that Law 388 of 1997 lends itself to diverse interpretations. As for the generating facts, the law does not clarify if the property must access the benefit contemplated in the urban development action, generating proceedings that caused the violation of the principle of tax non-retroactivity. In the enforceability stage, the administration issued settlement assessments, a procedure not contemplated in article 81 of Law 388 of 1997. Besides, the inappropriate method was used to calculate the capital gain effect and unfounded returns were denied. Those mentioned above led to violations of the legal system that generated convictions.

Keywords: urban development action, urban development, administrative procedure, declaration of harmfulness, property tax.

Análise jurídica da participação em mais-valia na cidade de Bogotá D.C.: 2004-2016

Resumo

A participação na mais-valia é um imposto que é gerado pela emissão de regulamentos urbanísticos que modificam o uso do solo, seja pela mudança de seu uso ou concedendo um maior aproveitamento em edificabilidade. A partir do ano 2004, a cidade de Bogotá iniciou o regulamento para implementar o imposto. O objetivo desta investigação é analisar as etapas do procedimento para a arrecadação da participação na mais-valia antecipadas pela administração, através dos pronunciamentos judiciais exigíveis, não suscetíveis de recursos, dentro do período compreendido de 2004 até 2016, nos quais atuou como parte demandada. A metodologia empregada foi a análise de normatividade e doutrina para entender a operacionalidade do procedimento. Posteriormente, foram selecionados os processos no sistema de informações da web do poder judiciário e a consulta e revisão dos julgamentos foram feitos diretamente nos escritórios judiciais. A análise jurisprudencial permite observar que a Lei 388 de 1997 se presta a diversas interpretações. Quanto aos fatos geradores, a lei não esclarece se a propriedade deve acessar ao benefício contemplado na ação urbanística, gerando ações que causaram a violação do princípio da não retroatividade fiscal. Na etapa de exigibilidade, a administração emitiu liquidações das medições, procedimento não contemplado no artigo 81 da Lei nº 388, de 1997. Além disso, utilizou-se o método inadequado para calcular o efeito do ganho de capital e os retornos infundados foram negados. O acima mencionado provocou violações do sistema legal que geraram sentenças condenatórias.

Palavras-chave: atuação urbanística, aproveitamento urbanístico, procedimento administrativo, declaração de lesividade, imposto sobre bens imóveis.

Introducción

El artículo 82 de la Constitución Política de Colombia (1991) otorga a las entidades públicas el derecho de participar en las plusvalías generadas por acciones urbanísticas que modifiquen el uso del suelo o incrementen el aprovechamiento en edificabilidad. Dicho derecho se reglamentó en el capítulo IX de la Ley 388 (1997), donde se señala que el alcalde municipal o distrital es la autoridad competente para efectuar la liquidación de la participación en plusvalía. En la ciudad de Bogotá D.C., mediante el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003, se adoptaron las normas para la aplicación de la participación en plusvalía.

Existen estudios que analizan los elementos de la participación en plusvalía y su implementación en la ciudad de Bogotá, a partir de la exposición de motivos del Acuerdo 118 de 2003 (Maldonado, 2003) y las actuaciones adelantadas por la administración dentro del proceso de cobro (Vejarano, 2007), los cuales abarcan el periodo comprendido entre el año 2002 y 2004 e indican la complejidad del trámite de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro del gravamen. No obstante, en cuanto a la legalidad de los procedimientos adelantados por la ciudad de Bogotá, tema central de esta investigación, no se encontraron estudios precedentes que permitan comparar los resultados obtenidos.

En este sentido, el problema que orientó esta investigación fue analizar los procedimientos adelantados por la ciudad de Bogotá, para el cobro de la participación en plusvalía a través de las sentencias judiciales en firme, es decir, no susceptibles de recursos. Para esto se planteó la siguiente pregunta: ¿los fallos judiciales en firme declaran la legalidad de los procedimientos adelantados por la ciudad de Bogotá en el trámite de cobro de la participación en plusvalía?

El objetivo de esta investigación es analizar las etapas del procedimiento para el cobro de la participación en plusvalía adelantadas por la administración, a través de los pronunciamientos

judiciales ejecutoriados, no susceptibles de recursos, dentro del periodo comprendido entre 2004 a 2016, en los cuales actuó como parte demandada, teniendo en cuenta que la implementación del gravamen inició el 30 de diciembre de 2003 y se tomó como límite temporal las sentencias expedidas a 31 de diciembre de 2016.

Metodología

Para responder al objetivo de investigación, se requiere un acercamiento al tema, por ende, es fundamental conocer las etapas del procedimiento de cobro de la participación en plusvalía adelantado por la administración de la ciudad de Bogotá, motivo por el cual en primera instancia se utilizó el método analítico de investigación estudiando los acuerdos y decretos que reglamentan el gravamen y se analizó la doctrina existente para efectos de comprender su operatividad.

Posteriormente, se indagaron los pronunciamientos judiciales ejecutoriados, no susceptibles de recursos, referentes al procedimiento para el cobro de la participación en plusvalía adelantado por la administración, dentro del periodo comprendido entre 2004 a 2016, en los cuales actuó como parte demandada, con el fin de establecer los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan las demandas instauradas, al igual que los argumentos de defensa y las tesis adoptadas por los despachos de conocimiento.

Se aplicó el método inductivo de investigación, se identificaron los expedientes judiciales en firme, luego se clasificaron por temática, se agruparon en cada una de las etapas del proceso de cobro de la participación en plusvalía, se analizaron los argumentos de la parte demandante, los de la demandada y la decisión.

Finalmente se obtuvieron conclusiones acerca de la legalidad de los trámites adelantados por la ciudad de Bogotá, dentro del procedimiento de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía.

Discusión

En Colombia, la Constitución Política (1991) otorga el derecho a la administración distrital o municipal a participar en las plusvalías ocasionadas como consecuencia de la expedición de acciones urbanísticas que otorguen beneficios.

La renovación urbana, implica la expedición de acciones urbanísticas que plasman en el territorio la idea de planeación que tiene determinada administración pública, pueden conceder beneficios como, por ejemplo, permitir en una determinada zona o subzona de la ciudad un uso más rentable o un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

Las normas para la aplicación de la participación en plusvalía fueron adoptadas en la ciudad de Bogotá, con la expedición del Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003. El recaudo de la participación en plusvalía es un procedimiento que contempla varias etapas.

La primera es la determinación del hecho generador de plusvalía, se trata de comparar los beneficios consagrados en la nueva norma o acción urbanística, con los contemplados en el ordenamiento anterior, ejercicio que se denomina estudio comparativo de norma. Si de la comparación resulta que la nueva norma contempla un uso más rentable u otorga un mayor aprovechamiento en edificabilidad, o los dos beneficios a la vez, se concluye que existe un hecho generador de plusvalía.

La segunda es el cálculo del efecto plusvalía, el cual consiste en realizar dos avalúos, uno teniendo en cuenta los beneficios otorgados en la acción urbanística y otro teniendo en cuenta la norma anterior a esta. Posteriormente se hace una resta tomando el resultado del avalúo aplicando la acción urbanística y el del ordenamiento anterior; si el resultado es positivo, se afirma que existe efecto plusvalía.

Pueden presentarse casos en los cuales, a pesar de existir un hecho generador de plusvalía, al realizar el ejercicio de cálculo del efecto plusvalía se obtenga un resultado negativo y se concluya que no existe efecto plusvalía. Lo anterior sig-

nifica que no siempre que la acción urbanística contemple un uso más rentable u otorgue un mayor aprovechamiento en edificabilidad, o los dos beneficios a la vez, por regla general exista un efecto plusvalía.

La tercera es la expedición y notificación del acto administrativo que contiene la liquidación del efecto plusvalía, frente al cual procede el recurso de reposición. Si la parte interesada interpone el recurso, esta etapa contempla la respuesta y notificación al mismo.

La cuarta es la inscripción del acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria del predio sujeto al gravamen. En esta etapa se verifica que el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía haya adquirido firmeza, es decir, que el propietario o poseedor del predio sujeto al gravamen no haya interpuesto recursos frente a la liquidación o si existen recursos que estos estén resueltos y notificados en debida forma.

Una vez realizada esta actividad, se remite la liquidación del efecto plusvalía a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que sea inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria. Para que la participación en plusvalía sea exigible, o pueda ser cobrada por la administración municipal o distrital, el acto administrativo de liquidación debe estar inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del bien objeto del gravamen y para que proceda el pago los propietarios deben realizar uno de los siguientes trámites:

- 1) Actos que impliquen transferencia de dominio: lo que involucra que el bien inmueble cambie de propietario de cualquier forma, como por ejemplo una compraventa o la constitución de una fiducia.

Existen negocios jurídicos que, si bien implican una inscripción en folio de matrícula inmobiliaria, no conllevan el cambio de propietario, como por ejemplo la constitución de una hipoteca, en estos eventos no hay obligación de pago.

Adicionalmente, existen normas que excluyen el pago de la participación en plusvalía para ciertos actos que implican transferencia de dominio, como, por ejemplo:

- a. La transferencia de dominio cuando se origine por procesos de enajenación voluntaria, forzosa y/o expropiación a favor del Distrito Capital, la sucesión por causa de muerte, liquidaciones de sociedad conyugal, prescripción adquisitiva del dominio y cesión anticipada obligatoria a favor del Distrito. [...].
- b. Tratándose de edificaciones sometidas al régimen de propiedad horizontal. (Acuerdo 682, 2017, art. 4)

- 2) Solicitud de licencia de construcción: se refiere a que el propietario o poseedor radique solicitud de licencia de construcción.

Existen normas que excluyen el pago de la participación en plusvalía para ciertos eventos que implican la expedición de licencia de construcción, como, por ejemplo:

- a. Cuando se trate de licencias de construcción en las modalidades de modificación, restauración, reforzamiento estructural, reconstrucción, cerramiento y demolición [...].
- b. En trámites de modificación de licencia vigente no será exigible el pago del tributo, toda vez que no se trata de una nueva licencia y que las modificaciones deben resolverse aplicando las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. (Acuerdo 682, 2017, art. 4)

Los propietarios y poseedores de los predios objeto del gravamen, al finalizar las etapas del procedimiento de recaudo, interpusieron demandas en contra del acto administrativo que contiene la liquidación del efecto plusvalía, oponiéndose al cobro manifestando que la administración de la ciudad de Bogotá, en alguna de las etapas del procedimiento, efectuó una interpretación por fuera de las normas, lo cual constituyó una violación al ordenamiento legal y/o constitucional. Las demandas instauradas fueron conocidas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado.

A continuación, se analizará la legalidad de los procedimientos adelantados por la administración de la ciudad de Bogotá en las etapas del procedimiento para el cobro de la participación en plusvalía, a través de los pronunciamientos

judiciales ejecutoriados, no susceptibles de recursos, dentro del periodo comprendido entre 2004 a 2016, en los cuales actuó como parte demandada.

Procedimiento de determinación del hecho generador de plusvalía

Vulneración del principio de irretroactividad tributaria

Se argumenta que, conforme al artículo 363 de la Constitución Política de Colombia (1991), existe una prohibición de aplicación retroactiva de la normatividad tributaria, es decir, las normas tributarias solo aplican hacia el futuro. Posteriormente se pone de presente que las normas para la aplicación de la participación en plusvalía fueron adoptadas en la ciudad de Bogotá, mediante el Acuerdo 118 (2003, diciembre 30), por ende, la administración está facultada para adelantar el referido trámite a partir de dicha fecha.

Los estudios existentes sugieren a la administración dar cuidadosa observancia a los principios tributarios y en particular de la norma constitucional que dispone que las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad en los procesos de elaboración de los proyectos de Acuerdo (Maldonado, 2003, p. 9).

En este acápite de la investigación, se analizarán las sentencias que se refieren a demandas en donde presuntamente la administración de la ciudad de Bogotá tuvo en cuenta como hecho generador de plusvalía, normas expedidas con anterioridad al 30 de diciembre de 2003.

El debate jurídico gira en torno a la interpretación del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, el cual consagra los hechos generadores de plusvalía:

Artículo 74. Hechos generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8 de esta Ley, y que autorizan

específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada. (Ley 388, 1997, art. 74)

De la lectura del artículo 74 de la Ley 388 de 1997, se observa que el hecho generador de plusvalía debe consistir en una autorización específica que permita destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

Los demandantes consideran que la autorización específica a la cual se refiere el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 es la contenida en la acción urbanística, es decir, basta con la expedición de la norma urbana que permita acceder al uso más rentable, o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, para que se configure el hecho generador de plusvalía.

La administración de Bogotá, por su parte, fundamentándose en la doctrina (Maldonado, 2003, p. 11; Vejarano, 2007, p. 94), expone que cuando el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 se refiere a una autorización específica, la expedición de la acción urbanística no es suficiente para que se concrete el hecho generador de plusvalía, porque para que el predio pueda acceder al uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, se requiere tramitar una licencia de construcción.

La tesis expuesta por la parte demandante fue acogida en los siguientes fallos:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B
Magistrado: Fabio Castiblanco Calixto
Proceso: 250002327000200402089-01
Fecha de sentencia: 31/05/2007
Decisión: Desfavorable
Fundamento: Aplica retroactividad tributaria
Instancia: Primera (nota en firme improcedente recurso)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta
Magistrado: William Giraldo
Proceso: 25000232700020040207401(17083)
Fecha de sentencia: 31/05/2011

Decisión: Desfavorable

Fundamento: Aplica retroactividad tributaria

Instancia: Segunda

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B

Magistrada: Beatriz María Martínez Quintero

Proceso: 11001333104020120006801

Fecha de sentencia: 05/12/2013

Decisión: Favorable

Fundamento: Aplica retroactividad tributaria

Instancia: Segunda

La decisión adoptada en los tres fallos expone la necesidad de distinguir dos momentos. El primero es la existencia del hecho generador de plusvalía, el cual, conforme al artículo 74 de la Ley 388 de 1997, se encuentra contenido en la acción urbanística, llámese plan parcial, tratamiento de desarrollo o UPZ. El segundo momento es la exigibilidad y cobro del gravamen, para el cual se requiere acreditar la existencia de una licencia de construcción, conforme al artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

De esta manera se desvirtúa el argumento según el cual para que se configure el hecho generador de plusvalía, se requiere una autorización específica contenida en una licencia de construcción, dado que dicha autorización debe acreditarse para la exigibilidad y cobro del gravamen.

Los fallos se fundamentan con los siguientes argumentos:

Es decir, que, en virtud del principio de irretroactividad, para la liquidación del efecto plusvalía en el Distrito Capital, el hecho generador debe darse después de la entrada en vigencia del Acuerdo 118 de 2003. Como quiera que el hecho generador de la participación en plusvalía, en el asunto en examen, acaeció con la decisión administrativa contenida en el Decreto 298 del 16 de septiembre de 2003, y que a esa fecha no se había expedido el Acuerdo para la aplicación de dicho tributo en el Distrito Capital, la Administración no podía entrar a liquidar el efecto plusvalía aplicando disposiciones contenidas en el Acuerdo 118 de 2003, como lo determinó el a quo. (Giraldo, 2011, p. 19)

La tesis expuesta por la administración de Bogotá fue acogida en los siguientes fallos:

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta
Magistrada: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez
Proceso: 25000232700020050026201(16532)
Fecha de sentencia: 05/12/2011
Decisión: Desfavorable
Fundamento: Nulidad artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003
Instancia: Segunda

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta
Magistrado: Jorge Octavio Ramírez Ramírez
Proceso: 25000232700020110025201(19525)
Fecha de sentencia: 26/02/2015
Decisión: Favorable
Fundamento: No aplica retroactividad tributaria
Instancia: Segunda

En los dos fallos, se manifiesta que cuando el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 3 del Acuerdo 118 de 2003 se refieren a una autorización específica, dicha autorización debe permitir acceder al mayor aprovechamiento en edificabilidad o al uso más rentable, por tanto, para que se concrete el hecho generador de plusvalía se requiere de la expedición de una licencia de construcción.

En este caso la licencia de construcción constituye la autorización específica, en tanto, mediante esta decisión administrativa se concreta el aumento de potencial de edificación de los predios en cuestión, ya que con el incremento del índice de construcción no basta. [...] La sala ha señalado que el hecho de que la norma que instrumente el POT (Decreto 075 del 20 de marzo de 2003) sea anterior a la adopción del tributo de la plusvalía en el distrito capital (Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003), no significa que el gravamen se aplique retroactivamente. (Ramírez, 2015, pp. 14 y 15)

Revisadas las situaciones que hacen exigible la participación en plusvalía, se observan los actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble objeto de cobro, (Ley 388 de 1997, art. 83), los cuales no permiten acceder a un uso más rentable o incrementar

el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada.

Si se tiene en cuenta que la administración adoptó la tesis según la cual el hecho generador de plusvalía se concreta cuando el predio pueda acceder efectivamente al beneficio contemplado en la acción urbanística, la cual cuenta con fundamentos doctrinales (Maldonado, 2003, p. 11; Vejarano, 2007, p. 94) y jurisprudenciales, es viable avanzar en una investigación con miras a suprimir dicha situación como momento de exigibilidad, pues no permite que se concrete el hecho generador de plusvalía.

Inexistencia del hecho generador de plusvalía

La parte demandante argumenta inexistencia del hecho generador de plusvalía, señala que la administración realizó de manera incorrecta el estudio comparativo de norma, toda vez que en el caso concreto existe un ejercicio de comparación previo entre el Acuerdo 6 de 1990 y el Decreto 075 de 2003. Posteriormente la administración de Bogotá expidió una nueva norma que derogó el Decreto 075 de 2003, y es el Decreto 059 de 2007.

El demandante señala que el ejercicio correcto es comparar el Decreto 075 de 2003 con el Decreto 059 de 2007, cuyo resultado sería que no existe hecho generador de plusvalía, pues al comparar las dos normas no existen beneficios. No obstante, la administración de la ciudad de Bogotá realizó el ejercicio comparativo de norma entre el Acuerdo 06 de 1990 y tomando como acción urbanística al Decreto 059 de 2007, y con este insumo liquidó el efecto plusvalía.

Frente al caso, la administración de la ciudad de Bogotá argumentó que el Decreto 059 de 2007 subrogó el Decreto 075 de 2003, lo reemplazó, mas no lo derogó y que adicionalmente, en el ejercicio comparativo de norma el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, se debe tener en cuenta como una sola acción urbanística, es decir, siempre que exista una modificación, la última norma, en este caso el Decreto 059 de 2007, es la acción

urbanística y se compara con el ordenamiento anterior, en este caso el Acuerdo 06 de 1990.

La tesis expuesta por la administración de Bogotá fue acogida en el siguiente fallo:

Los decretos reglamentarios de la UPZ no constituyen una sola acción urbanística, [...] si bien la acción urbanística anterior al Decreto 056 de 2007, es el Decreto 075 de 2003, lo cierto es que puede tomárseles para adelantar el estudio comparativo a efectos de verificar, el hecho generador de plusvalía, pues ambos autorizan las mismas posibilidades constructivas [...] la administración acertó al contrastar el Decreto 056 de 2007, con el Acuerdo 6 de 1990, reglamentado por el Decreto 736 de 1993, como quiera que entre uno y otro sí fue posible verificar la existencia de beneficios. (Rodríguez, 2015, p. 27)

No se comparte el argumento expuesto por la administración y asumido en sede judicial, conforme al cual el POT debe ser considerado como una única acción urbanística que se debe comparar con el ordenamiento anterior, por las siguientes razones:

- 1) Si se tiene en cuenta que el Decreto 075 fue otorgado el 20 de marzo de 2003, fecha anterior a la expedición del Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003 que implantó la participación en plusvalía en Bogotá, se observa que la administración al proferir el Decreto 056 de 2007, buscaba liquidar la participación en plusvalía evadiendo la vulneración al principio de irretroactividad tributaria, pues las dos normas entendidas como acción urbanística contemplan los mismos beneficios.
- 2) En el evento en que exista un primer ejercicio que compare una UPZ con el ordenamiento anterior (Acuerdo 06 de 1990) cuyo resultado genere un pago de la participación en plusvalía por concepto de un beneficio. Si la UPZ es modificada incrementándolo al compararla con el ordenamiento anterior (Acuerdo 06 de 1990), se estaría constituyendo un pago en exceso, pues no se descontaría lo cobrado en el primer ejercicio. En estos casos, lo idóneo es efectuar el estudio comparativo

de norma entre la UPZ y la modificación de esta, para efectos de evitar pagos adicionales por el mismo beneficio.

Procedimiento de cálculo del efecto plusvalía

Método utilizado para determinar el valor del efecto plusvalía

Se argumenta que la administración de la ciudad de Bogotá no tuvo en cuenta los procedimientos contemplados en la Ley 388 de 1997, para efectos de realizar el cálculo del efecto plusvalía y para establecer el área del bien inmueble sujeto al gravamen.

La administración de Bogotá señala que dentro de los trámites de cálculo del efecto plusvalía se tuvieron en cuenta los parámetros establecidos en la Ley 388 de 1997 y demás normas reglamentarias del nivel nacional y las normas distritales.

Los argumentos de los demandantes fueron acogidos en la siguiente sentencia:

La liquidación del efecto plusvalía tiene el siguiente trámite; primero: se establece el precio comercial de referencia antes de la acción urbanística, obteniendo el precio de referencia; segundo: se determinan el número de metros cuadrados que se estiman como objeto del efecto plusvalía, esto es el área potencial de edificación autorizada; finalmente los dos valores, el precio de referencia y el área potencial de edificación autorizada se multiplican y dividen entre el área de predio objeto de gravamen y se obtiene el valor de plusvalía, y a dicho valor se le aplica la tarifa en el caso de Bogotá el 50%. En el caso en estudio al aplicar la fórmula el valor a pagar por la parte demandante es de \$15.483.000, y se habían pagado \$152.777.000, motivo por el cual se aceptan las pretensiones, se revoca la sentencia de primera instancia y se declara la nulidad de las resoluciones de liquidación. (Navarro, 2016, pp. 36-38)

Exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía

Liquidación de aforo

Para abordar este tema y comprenderlo con mayor claridad resulta procedente realizar un breve recuento normativo.

La Ley 388 de 1997, en su artículo 73, señala que los concejos distritales establecerán, mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios. En la ciudad de Bogotá, se expidió el Acuerdo 118 de 2003, el cual en su artículo 2.º señalaba la obligación de declarar la participación en plusvalía en los siguientes términos:

Artículo 2º. Personas obligadas a la declaración y el pago de la participación en plusvalías. Estarán obligados a la declaración y pago de la participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del Distrito Capital, los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se configure el hecho generador. (Acuerdo 118, 2003, art. 2)

La administración de la ciudad de Bogotá, amparada en la obligación de declarar la participación en plusvalía, realizó procesos de cobro a todas aquellas personas que no presentaron la correspondiente declaración, procedimiento denominado *liquidación de aforo* el cual está contemplado en el artículo 717 del Estatuto Tributario de 1989 en los siguientes términos:

Artículo 717. Liquidación de aforo. Agotado el procedimiento previsto en los Artículos 643, 715 y 716, la Administración podrá, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo señalado para declarar, determinar mediante liquidación de aforo, la obligación tributaria al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, que no haya declarado. (Decreto 624, 1989, art. 717)

Los tratadistas observaron la minuciosidad de la administración en la elaboración de todos los informes sobre el proceso de cálculo y liquidación de la plusvalía, lo cual tuvo como objetivo, ade-

más de dar respuesta a la exigencia del Acuerdo 118 de 2003, documentar y respaldar de manera detallada todo el proceso, previniendo demandas contra este (Vejarano, 2007, p. 99).

Existe un expediente que estudió la nulidad de la expresión *declaración* contenida en el artículo 2.º del Acuerdo 118 de 2003. La parte demandante señala que en la Ley 388 de 1997 no se contempla la obligación de declaración de la participación en plusvalía. La administración de la ciudad de Bogotá indicó al respecto que la Ley 388 de 1997 no es clara al señalar la forma de recaudo de la participación en plusvalía, ni cómo debía hacerse control. Aunque la ley no autoriza específicamente la declaración privada como mecanismo de recaudo, vale la pena tener en cuenta que, para efectos de administración de tributos, son aplicables las normas del Estatuto Tributario sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación y cobro.

En sentencia de segunda instancia el Consejo de Estado asume la tesis de la parte demandante y declara la nulidad de la expresión *declaración* contenida en el artículo 2.º del Acuerdo 118 de 2003:

Específicamente, la norma acude a la figura de acto administrativo, que según el concepto doctrinal y jurisprudencial usualmente reconocido, se concibe como la expresión de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas que cambie el ordenamiento jurídico, es decir, que por sí mismo cree, modifique o extinga una situación jurídica. [...] De la disposición de la Ley 388 de 1997 no surge la obligación de presentar una autoliquidación, pues su texto se refiere a la expedición de un acto administrativo llamado "liquidación" a cargo del distrito capital, sin que tal exigencia pueda hacerse por remisión expresa al Estatuto Tributario Nacional. (Ortiz, 2011, pp. 38 y 39)

Conforme a lo anterior, se señala que en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997 no existe la obligación de realizar la declaración de la participación en plusvalía, tesis que es evidentemente cierta, no obstante, el despacho de conocimiento

no se percató de la redacción del artículo 83 de la referida norma, el cual, antes de la modificación efectuada mediante el artículo 181 del Decreto 019 de 2012, contemplaba la declaración del efecto plusvalía para efectos de exigibilidad del gravamen.

Si se observa con detenimiento, se puede concluir que el despacho de conocimiento abordó el tema objeto de estudio de manera desacertada, por las siguientes circunstancias:

- 1) Se trataba de una norma que se refería a la exigibilidad del tributo, es decir, se debió estudiar teniendo en cuenta el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, el cual reglamenta el tema de exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía.
- 2) Al revisar el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, se observa que en la redacción se utiliza la expresión *respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía*, de donde se tiene que debe existir una declaración para que opere la exigibilidad de la participación en plusvalía.
- 3) La Ley 388 de 1997 no reglamentó el aspecto de declaración del efecto plusvalía y al existir un vacío normativo la administración de la ciudad de Bogotá acertó al afirmar que se debía remitir al Estatuto Tributario.
- 4) La Ley 388 de 1997 presenta una redacción confusa; en el artículo 81 señala un procedimiento para efectuar la liquidación del efecto plusvalía y en el artículo 83, que reglamenta el tema de exigibilidad, se refiere a la declaración del efecto plusvalía.
- 5) La modificación del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, efectuada mediante el artículo 181 del Decreto 019 del 10 de enero de 2012, aclara el tema suprimiendo la expresión *respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía*, (Ley 388 de 1997, art. 83) y en su lugar utiliza la expresión *respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria*, un efecto de plusvalía (Decreto 019, 2012, art. 181).

Como impacto directo de la declaratoria de nulidad de la expresión *declaración* contenida en el artículo 2.º del Acuerdo 118 de 2003, se observa el siguiente proceso, en el cual la sentencia de

primera instancia fue favorable a la administración de la ciudad de Bogotá, pero el fallo de segunda instancia fue desfavorable teniendo en cuenta la declaratoria de nulidad ya referida:

Si la obligación de declarar la participación en plusvalía establecida en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, fue anulada no constituye infracción el hecho de omitir presentar esa declaración y, por ende, no hay lugar a la declaración de aforo, ni a la sanción por no declarar. (Bastidas, 2016, p. 25)

Existe un expediente que analiza los errores en el proceso de liquidación de aforo, se demostró que fue extemporáneo. Valga recordar que, conforme al artículo 717 del Estatuto Tributario (1989), las entidades públicas tienen un término máximo de cinco años para hacer el referido procedimiento. Este expediente únicamente tiene sentencia de primera instancia, pero se encuentra en firme, en razón de que no se interpuso recurso para acudir a la segunda instancia:

En el caso en estudio la solicitud de licencia se realizó el 27 de enero de 2005, es decir, la administración tenía hasta el 27 de enero de 2010 para expedir la resolución de aforo. La administración expidió la resolución de aforo, pero la notificó el 30 de enero de 2010, es decir, por fuera del término de los 5 años consagrado por el artículo 717 del Estatuto Tributario Nacional, lo que genera que los actos de liquidación estén viciados de nulidad. (Jaimes, 2012, pp. 9 y 10)

Pre cálculo

El Decreto 084 de 2004 en su artículo 8 señalaba como un requisito para el trámite de expedición de licencia de construcción el pago de la participación en plusvalía. En el evento de no existir una liquidación definitiva, la norma contemplaba, para efectos de continuar con el trámite de expedición de la licencia de construcción, la opción de efectuar la presentación y pago de una declaración de autorretención de la participación en plusvalía, trámite al cual se denominaba *pre cálculo* en los siguientes términos:

Artículo 8. Exigibilidad de la participación en plusvalía. [...] Parágrafo primero. Cuando al momento de expedición de la licencia de urbanis-

mo o construcción [...], no se encuentre en firme el acto administrativo de cálculo del efecto plusvalía [...], el contribuyente puede optar por dar trámite a la licencia de urbanismo o construcción [...], acreditando la presentación y pago de una declaración de autorretención de la participación en plusvalía. (Decreto 084, 2004, art. 8)

En este aspecto se observa que los demandantes exponen que la administración tiene confusión en sus trámites, pues se presentó y pagó la declaración de autorretención (pre cálculo), y una vez expedida la liquidación definitiva se determinó que no había lugar a pago de participación en plusvalía. Se radicó la solicitud de devolución y fue negada sustentando que el cobro se amparó en el pre cálculo.

La administración de la ciudad de Bogotá señala que el trámite de la declaración de la plusvalía se encuentra amparado en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003 y el pre cálculo está consagrado en el artículo 8 del Decreto 084 de 2004. La tesis de la parte demandante fue acogida en el siguiente fallo:

Se observa que la decisión que niega la devolución se fundamentó en un pre cálculo, el cual no había sido confirmado por la autoridad catastral. El pre cálculo es un acto de impulso o de trámite para la determinación del tributo, el cual no tiene la virtud de crear, modificar o extinguir una situación jurídica. En este caso no existe obligación clara, expresa o exigible que constara en un acto administrativo definitivo, por lo cual el pago realizado carecía de causa legal, configurando pago de lo no debido. (Afanador, 2015, pp. 12 y 13)

Conclusiones

Los pronunciamientos judiciales ejecutoriados, dentro del periodo comprendido entre 2004 a 2016, en los cuales la administración actuó como parte demandada, referentes a las etapas del procedimiento para el cobro de la participación en plusvalía, evidencian los riesgos de vulneración del principio constitucional de irretroactividad tributaria y de demandas en

contra del Acuerdo 118 de 2003, señalados por la doctrina.

Los resultados muestran que el principio de irretroactividad tributaria debe analizarse teniendo en cuenta la interpretación del artículo 74 de la Ley 388 de 1997 que define los hechos generadores de plusvalía, el cual señala que deben ser acciones urbanísticas que permitan destinar el inmueble a un uso más rentable o permitir una mayor área edificada, sin embargo, no se aclara si el predio debe acceder efectivamente al beneficio para que se constituya el hecho generador.

La administración, como argumento de defensa en la sede judicial, acogió la tesis conforme a la cual para que se configure el hecho generador de plusvalía, además del beneficio contemplado en la acción urbanística, se requería de la expedición de una licencia de construcción que le permita al predio acceder al mismo, de allí la necesidad de verificar si dicha teoría era aceptada, para efectos de comprobar la legalidad de las actuaciones de la administración.

Existen dos tesis expuestas por el Consejo de Estado en sentencias de segunda instancia. Las sentencias condenatorias que se apartan de los argumentos de defensa de la administración afirman que la licencia de construcción, entendida como autorización específica para que el predio acceda al beneficio contemplado en la acción urbanística, es un requisito para la exigibilidad conforme al artículo 83 de la Ley 388 de 1997.

En relación con el procedimiento de cálculo del efecto plusvalía, las sentencias son reiterativas en afirmar que se debe aplicar el procedimiento asignado a cada hecho generador de plusvalía. Si se trata de un uso más rentable, se debe aplicar lo señalado en el artículo 76 de la Ley 388 de 1997 y si se trata de mayor aprovechamiento en edificación se debe tener en cuenta el artículo 77 de la Ley 388 de 1997. Conforme a los resultados de esta investigación, se observa que los procedimientos de cálculo son distintos y una mala aplicación genera una vulneración de los derechos de los ciudadanos, así como una lesión a las finanzas de la ciudad.

En referencia a la exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, la administración

había realizado liquidaciones de aforo por el incumplimiento del deber de declaración de la participación en plusvalía consagrado en el artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003.

Al analizar el trámite a la luz de la jurisprudencia, se observan dos situaciones:

- 1) Existen fallos que declaran la nulidad fundamentándose en que la liquidación se expidió extemporáneamente.
- 2) El Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 2.º del Acuerdo 118 de 2003, generando como consecuencia que las sentencias favorables en primera instancia fueran desfavorables en segunda instancia a raíz de la declaratoria de nulidad.

Analizado el fallo que declaró la nulidad del artículo 2 del Acuerdo 118 de 2003, se concluye que a la fecha de su expedición se encontraba vigente la expresión respecto de la cual se haya declarado un efecto de plusvalía, (Ley 388, 1997, art. 83), aspecto que no fue estudiado en el contenido de la sentencia, sin que esto signifique que de haber sido estudiado el fallo hubiera sido favorable. Lo único que se quiere dejar presente es que la Ley 388 de 1997 tenía una redacción confusa; en unos apartes utilizaba la expresión *liquidación* y en otros *declaración*, expresiones que en derecho tributario tienen significados diferentes en cuanto a trámites y efectos.

Con respecto al recaudo y cobro de la participación en plusvalía, se observa que se debe adelantar un mecanismo muy complejo con varias etapas y que al final se encuentra supeditado a que el propietario o poseedor del bien inmueble objeto del gravamen solicite una licencia de construcción o realice actos que impliquen transferencia de dominio, generando cálculos inexactos, al comparar el monto liquidado con lo recaudado, pues puede suceder que un predio sea susceptible de pago, pero su propietario no esté interesado en solicitar licencia de construcción, ni en transferirlo, caso en el cual, a pesar de existir liquidación del efecto plusvalía, esta no será objeto de cobro.

El proceso de cálculo, liquidación, exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía está en pleno desarrollo. La revisión de las decisiones de

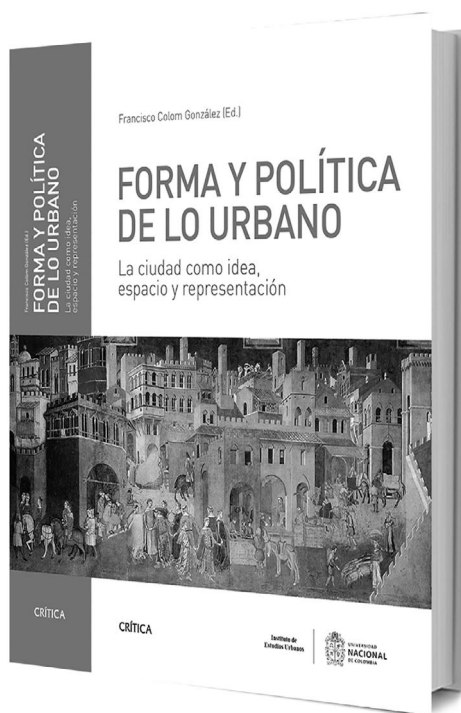
la administración en sede judicial muestra que la Ley 388 de 1997 contiene una reglamentación que utiliza términos técnicos que, analizados desde la óptica del derecho tributario, se prestan para diversas interpretaciones, razón por la cual no existen tesis jurídicas unánimes por parte del Consejo de Estado, del Tribunal de Cundinamarca, ni de los juzgados administrativos de Bogotá, lo que genera que se presenten fallos desfavorables

Referencias

- Acuerdo 06. (1990). *Por el cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones*. Concejo de Bogotá D.C. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540>
- Acuerdo 118. (2003). *Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalía en Bogotá, Distrito Capital*. Concejo de Bogotá D.C. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1102>
- Acuerdo 682. (2017). *Por el cual se modifican los acuerdos 118 de 2003 y 352 de 2008, se crea el Fondo Cuenta para el Cumplimiento o Compensación de Cargas Urbanísticas por Edificabilidad y se dictan otras disposiciones*. Alcalde mayor de Bogotá D.C. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=69754>
- Afanador, P. (2015). *Sentencia expediente No. 11001333704120120012101*, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.
- Bastidas, H. F. (2016). *Sentencia expediente No. 25000232700020110012301(19658)*, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Decreto 019. (2012). *Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, proce-*

- dimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Presidente de la República de Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45322>
- Decreto 059. (2007). Por el cual se actualiza la normatividad vigente la reglamentación de la Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 88 y 97, El Refugio y Chico Lago, ubicadas en la Localidad de Chapinero, adoptadas mediante Decreto 075 del 20 de marzo de 2003. Alcalde mayor de Bogotá D.C. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22912>
- Decreto 075. (2003). Por el cual se reglamentan las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) No. 88 y 97, El Refugio / Chico Lago, ubicadas en la localidad de Chapinero, y se expiden las fichas reglamentarias de los sectores delimitados en el presente decreto, así como la ficha de lineamientos para los Planes Parciales de Renovación Urbana y se incluyen áreas bajo este tratamiento. Alcalde mayor de Bogotá D.C. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7187>
- Decreto 084. (2004). Por el cual se definen los lineamientos para regular la operatividad de la liquidación del efecto plusvalía y la determinación privada de la participación en plusvalía. Alcalde mayor de Bogotá D.C. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12808>
- Decreto 624. (1989). Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Presidente de la República de Colombia. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/pasaportes/archivos/decreto_624_1989.pdfGiraldo,%20W.%20(2011).%20Sentencia%20expediente%20No.%2025000232700020040207401(17083). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.
- Jaimes, T. I. (2012). *Sentencia expediente* No. 11001333104220110011600. Juzgado 13 Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta.
- Ley 388. (1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Maldonado, M. (2003). Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia. Recuperado de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Elementos_Basicos-Maldonado_Mercedes.pdf
- Navarro, A. (2016). *Sentencia expediente* No. 11001333704320130016801. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.
- Ortiz, C. T. (2011). *Sentencia expediente* No. 25000232700020050026201(16532). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.
- Ramírez, J. O. (2015). *Sentencia expediente* No. 25000232700020110025201(19525). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.
- Rodríguez, A. M. (2015). *Sentencia expediente* No. 11001333104020120006502. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C en Descongestión.
- Vejarano, M. (2007). Bogotá, D.C., Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la ley de desarrollo territorial. Recuperado a partir de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5636/5_mariacravejerano.pdf

Novedad editorial



Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación

Francisco Colom González
Editor

Este libro aborda el estudio de la ciudad concebida simultáneamente como una comunidad humana, como un espacio para la interacción social y como un entorno material construido por sus moradores a lo largo de generaciones. Pero las ciudades son también receptáculos y portadoras de significados articulados mediante las relaciones sociales. En este último sentido, las ciudades se nos muestran como espacios normativamente mediados, como una concreción de los valores e intereses que han contribuido a configurar su imagen, real o figurada, en el tiempo. Algunas ciudades fueron asociadas con ideales que han quedado reflejados en su diseño y estructura, convirtiéndolas en auténticos archivos de la memoria, lo que nos permite leerlas como un texto. Para leer una ciudad necesitamos conocer su historia, su organización social y económica, su trama urbana y patrimonio arquitectónico, así como los relatos que narran cómo la ciudad ha llegado a ser lo que es y cómo ha sido vista por sus coetáneos.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia
y de Editorial Planeta.

Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co

Sección:

Ensayos

Essays

Ensaaios



Neoliberalización urbana: nuevas tendencias en la producción de suelo urbano en la ciudad de Córdoba, Argentina (2008-2018)

Natalí del Valle Peresini. Doctoranda en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires, Argentina). Becaria doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Integrante del equipo técnico del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Argentina, Córdoba. Correo electrónico: natperesini@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1193-869X>

Recibido: Octubre 23, 2017.

Aprobado: Julio 05, 2018.

Publicado: Agosto 17, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Resumen

Como manifestación del proceso de urbanización contemporáneo, han surgido en Latinoamérica novedosas formas de producción del espacio urbano, que implican también nuevas relaciones entre la gestión y los agentes que lo producen. La creciente utilización de instrumentos de gestión urbana registrada en la región, implementándose tanto a nivel nacional como también a nivel de los gobiernos locales –tal es el caso de Argentina–, ha generado nuevos procesos urbanos presentando signos de cambios estructurales en la gestión pública que merecen ser discutidos. En el presente ensayo se intenta exponer un factor clave en el proceso de urbanización que se viene llevando a cabo en los últimos años en la ciudad de Córdoba, Argentina, específicamente a través del uso y operativización de convenios urbanísticos. En este caso, la institucionalización en la gestión local de acuerdos público-privados se propone como instrumento aislado, que mediante excepciones normativas permite la producción de suelo urbano en la periferia de la ciudad. La alianza explícita entre el gobierno local y el desarrollismo inmobiliario demuestra la profundización del proceso de mercantilización del suelo urbano y un claro apoyo a la lógica expansiva de la ciudad, que exhibe la funcionalidad de la concertación público-privada como garante de un urbanismo neoliberal.

Palabras clave: alianza público privada, desarrollo urbano, gobierno municipal, planificación urbana.

Urban neoliberalization: new trends in the production of urban land in Córdoba, Argentina (2008-2018)

Abstract

As a manifestation of the contemporary urbanization process, novel forms of urban space production have emerged in Latin America, which also imply new relationships between management and the agents that produce it. The growing use of urban development management instruments registered in the region, implemented both at the national level and at the level of local governments, such as Argentina, has generated new urban processes presenting signs of structural changes in public management that deserve to be discussed. In the present essay, we try to expose a critical factor in the urbanization process that has been carried out in recent years in Córdoba, Argentina, precisely through the use and operation of urban agreements. In this case, the institutionalization in the local management of public private partnership is proposed as an isolated instrument for land management, which through regulatory exceptions allows the production of urban land in the periphery of the city. The explicit alliance between local government and real estate development demonstrates the deepening of the process of commercialization of urban land and clear support for the expansive logic of the city that exhibits the functionality of public private partnership as guarantor of neoliberal urbanism.

Keywords: public private partnership, urban development, municipal government, urban planning.

Neoliberalização urbana: novas tendências na produção de solo urbano na cidade de Córdoba, Argentina (2008-2018)

Resumo

Como manifestação do processo de urbanização contemporânea, tem surgido na América Latina inovadoras formas de produção do espaço urbano, o que também implicam novas relações entre a gestão e os agentes que a produzem. A crescente utilização de instrumentos de gestão urbana registrados na região, implementando-se tanto em nível nacional como também no nível dos governos locais –tal é o caso da Argentina–, tem gerado novos processos urbanos que apresentam sinais de mudanças estruturais na gestão pública que precisam ser discutidos. No presente ensaio, tenta-se expor um fator-chave no processo de urbanização que vem sendo realizado nos últimos anos na cidade de Córdoba, Argentina, especificamente através do uso e operacionalização de acordos urbanísticos. Neste caso, a institucionalização na gestão local de parceria público-privada propõe-se como um instrumento isolado para a gestão do solo, que por meio de exceções regulatórias permitem a produção de terras urbanas na periferia da cidade. A aliança explícita entre o governo local e o desenvolvimentismo imobiliário demonstra o aprofundamento do processo de mercantilização do solo urbano e um apoio claro à lógica expansiva da cidade que apresenta a funcionalidade do parceria público-privada como garante de um urbanismo neoliberal.

Palavras-chave: parceria público privada, desenvolvimento urbano, governo municipal, planejamento urbano.

Introducción

En Latinoamérica, el proceso de urbanización en el actual período neoliberal presenta nuevas formas de producción del espacio urbano que se manifiestan mediante novedosas modalidades y relaciones entre la gestión urbana y los agentes que lo producen (Abramo, 2009). Los grandes proyectos urbanos, las operaciones de renovación, los instrumentos para la recuperación de plusvalor, entre otros, son ejemplos de cómo el paradigma de la planificación estratégica asociado a la noción de desarrollo urbano se encuentra instalado como argumento en las políticas públicas. Nos referimos a aquellas intervenciones urbanas, planes o proyectos que han ido acercando la lógica de los gobiernos locales a la del sector privado, particularmente en cuanto a la consideración de la ciudad como mecanismo de producción y acumulación del capital.

El ensayo intenta reflexionar en torno a un factor clave en el proceso de urbanización en la última década en la ciudad de Córdoba, Argentina: la institucionalización en la gestión local de Acuerdos Público-Privados (APP) para la producción de suelo urbano, específicamente a través del uso y operativización de convenios urbanísticos. Este mecanismo que explicita la alianza entre el gobierno local y el desarrollismo inmobiliario¹ evidencia la intensiva lógica mercantilista del Estado respecto a la gestión de lo urbano.

El ensayo inicia repasando las condiciones macroeconómicas, políticas y normativas que han dado lugar a los mecanismos de gobernanza urbana; luego, ya enmarcados en la escala local, se narra el contexto en el que surge la Ordenanza 12.077 (2012) de convenios urbanísticos y se examinan sus características y aplicaciones. Para finalizar, se rescatan algunas reflexiones sobre la aplicación de instrumentos de gestión del suelo

en las actuales condiciones de producción y los desafíos aún pendientes en la gestión urbana contemporánea.

Tendencias en la gestión urbana regional: hacia la neoliberalización urbana

En las últimas décadas y a la luz de la trascendente influencia de los modelos de desarrollo económico en la lógica de la organización del espacio y, el fuerte predominio del mercado en el ordenamiento socio-espacial que tiene a la ciudad como principal escenario, ha quedado en evidencia la conexión entre los procesos de neoliberalización y las transformaciones urbanas (Theodore, Peck y Brenner, 2009). La distinción del carácter geopolítico del neoliberalismo es fundamental para reconocer su rol en el proceso de reestructuración urbana, comprendiendo que existen matices de acuerdo al contexto de aplicación determinados por sus marcos institucionales, prácticas regulatorias y luchas políticas; lo que nos acerca al concepto de “neoliberalismo realmente existente” (Brenner y Theodore, 2002), que realza las interacciones existentes y contextualmente específicas entre los marcos regulatorios ‘autóctonos’ y los proyectos de reestructuración neoliberal que se quieren aplicar.

En Latinoamérica, la acumulación y concentración del capital ha sido estructurante para las transformaciones urbanas como bien apuntan Jaramillo (2009) y De Mattos (2007, 2016); para ello se han provocado fenómenos simultáneos y convergentes que han reconfigurado las estructuras espaciales; nos centraremos aquí en dos de ellos: un modelo de urbanización sostenido por políticas económicas neoliberales y la asociación de los gobiernos locales con el capital privado. Estos fenómenos han logrado instalar un orden urbano ‘empresarial’, o como denomina Harvey (2007) un “empresarialismo urbano” para referirse a la apreciación de la gestión urbana bajo lógicas de actuación análogas a la empresarial siguiendo los principios de competitividad y productividad. Este modelo nos induce a comprender que el

¹ Se entiende por desarrollismo inmobiliario a un amplio espectro de actividades comerciales integradas (estudio del sitio, de mercado, desarrollo arquitectónico y económico-financiero del proyecto, estudio e instrumentación de mecanismos de financiamiento, promoción y comercialización del producto) relacionadas con proyectos urbanos y habitacionales.

crecimiento de las ciudades, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, depende entonces de las condiciones que ofrezcan las administraciones locales para la valorización del capital, interpretando a la ciudad como bien de consumo y asumiendo el Estado un rol promotor inmerso en una lógica empresarial.

El caso que se desarrollará a continuación se logra comprender como un eslabón en la cadena de acciones al servicio de la nueva gobernanza, propiciada inicialmente en la región durante la década de 1990 por el Banco Mundial como una modalidad de gestión que estimulaba la participación de otros actores sociales. Criticando la planificación del Estado intervencionista y fomentando las alianzas público-privadas como estrategia de los gobiernos locales, esta tendencia se argumenta en la necesidad de un rol activo de la gestión urbana para con el mercado, entendiendo a la ciudad y el suelo urbano como parte del proceso de producción en el sistema neoliberal. Enfocándonos particularmente en la tendencia de utilización de APP, la base consiste en combinar el poder del gobierno local en la toma de decisiones, aval, regularización e institucionalización de las prácticas con el capital, la lógica empresarial y la capacidad técnica del privado para concretar el modelo de desarrollo urbano deseado por las

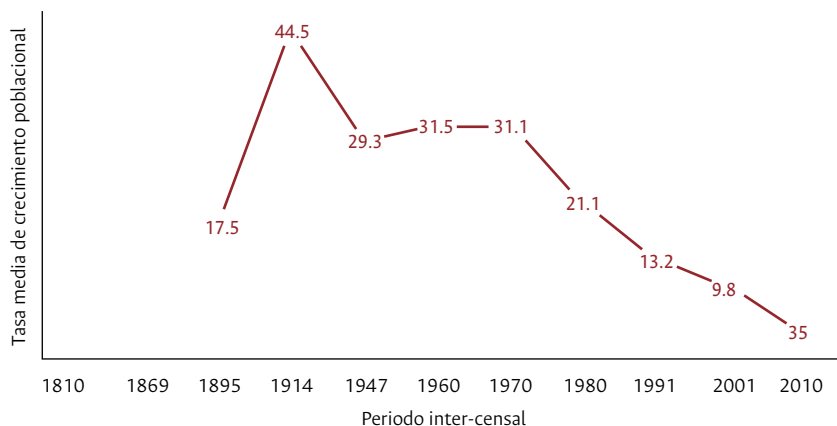
administraciones municipales. En este contexto, su uso intensivo y las dinámicas particulares que ha provocado obligan a revisar sus efectos en el proceso de urbanización y las transformaciones sufridas en la gestión y producción de suelo urbano en la ciudad.

Breve caracterización socio demográfica de la ciudad de Córdoba

La ciudad de Córdoba es la segunda urbe mayor poblada de la Argentina con una población de 1.329.604 habitantes, según el último censo oficial (Indec, 2010) y, conforme datos oficiales, cuenta con un ejido de 576 km² –57.600 ha– coincidente con los límites políticos del departamento Capital, lo que determina una densidad de 2.308 hab/km².

La ciudad de Córdoba ha tenido un constante crecimiento de población desde su fundación, aunque puede notarse un disímil ritmo de crecimiento con diferencias en las tasas de evolución intercensal (figura 1) que en la actualidad vienen marcando una tendencia decreciente, afectada principalmente por la movilización de la población hacia ciudades aledañas que integran su región metropolitana (tabla 1).

Figura 1. Evolución de la tasa media de crecimiento intercensal. Ciudad de Córdoba: 1895-2010



Nota: adaptado de *Censos nacionales de población, hogares y viviendas 1895-2010*, por Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), 2017, Buenos Aires.

Tabla 1. Evolución de la cantidad de población por localidades seleccionadas de la región metropolitana de Córdoba: 1991-2010. Absoluto y relativo

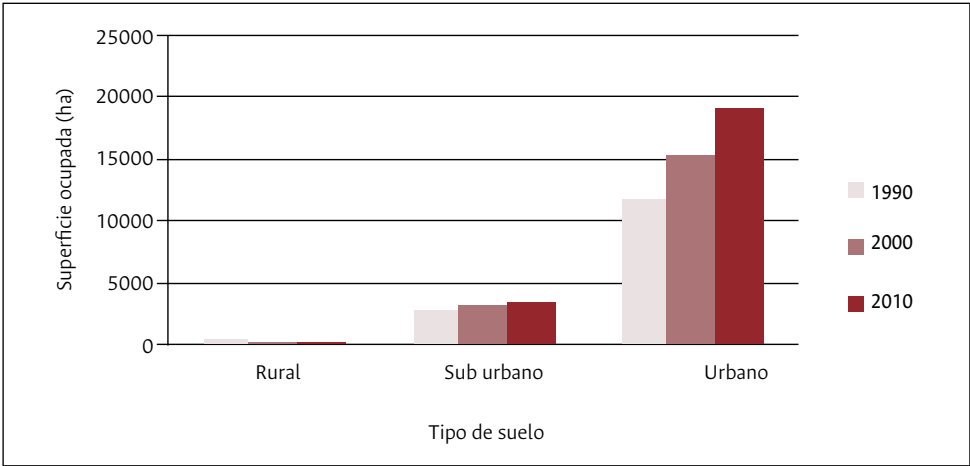
Localidades	1991	2001	2010	Crecimiento 2001-2010 (en %)	Distancia
Córdoba	1.179.372	1.284.532	1.329.604	3,5%	-
Villa Allende	16.025	21.683	28.374	30,9%	16 km
Malagueño	5.866	6.404	13.102	104,6%	20 km
Mendiolaza	1.536	4.204	10.317	145,4%	20 km
Río Ceballos	12.802	16.632	20.242	21,7%	32 km
Saldan	1.868	2.099	10.606	405,3%	34 km

Nota: adaptado de *Censos nacionales de población, hogares y viviendas 1895-2010*, por Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), 2017, Buenos Aires.

Según un estudio del *Atlas de crecimiento urbano* de la Universidad Torcuato di Tella (Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda, 2015), la ciudad incrementó en 7258 ha su territorio urbanizado en los últimos 20 años (1990-2010), tal como se muestra en la figura 2. Este nuevo suelo urbano representa la incorporación de una superficie cercana al 50% del registrado en 1990, datos que traducidos en el territorio evidencian

no solo la baja densidad de ocupación, sino también las conocidas y probadas consecuencias de la dispersión tales como el aumento de los costos de servicios e infraestructuras, tiempos de transporte, segregación socio-espacial y el avance de la urbanización residencial sobre las áreas productivas (industriales y rurales) disminuyendo radicalmente la potencialidad de sostenibilidad urbana.

Figura 2. Evolución del tipo de ocupación del ejido municipal en los últimos 20 años. Ciudad de Córdoba, 2010. Absolutos



Nota: adaptado de *Atlas de crecimiento urbano*, por Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda de la Universidad Torcuato di Tella, 2015, Buenos Aires.

Expuesta la contradicción entre las tasas demográficas y el exponencial aumento del suelo urbano, nos debemos preguntar cuáles han sido las prioridades y orientaciones en las políticas públicas referidas a la gestión y producción de suelo urbano en la ciudad. Los antecedentes al respecto se resumen en investigaciones con enfoques cercanos al rol del Estado, la planificación urbana y las políticas públicas (Colautti, 2013; Marengo, 2010); sin embargo, el impacto del proceso de neoliberalización en la gestión urbana y, en particular, de las vinculaciones público-privadas, así como su influencia en el proceso de urbanización y en la dinámica de producción del espacio no ha sido profundizado en nuestro ámbito.

Los convenios urbanísticos y la última generación de emprendimientos inmobiliarios

A diferencia de otros países de la región, Argentina mantiene la condición de autonomía municipal para la regularización y normativización de los procesos de creación, fraccionamiento y uso del suelo urbano, por lo que la institucionalización, aplicación y sistematización de los instrumentos y estrategias no se han registrado sino como prácticas de las administraciones locales y de acuerdo con las posibilidades coyunturales en la lucha de intereses entre los agentes².

El gobierno municipal ha invertido cada vez más esfuerzos en asociaciones con el sector privado, apoyándose en un discurso de que los fondos públicos no son suficientes para las obras necesarias y que es imprescindible el aporte de los inversionistas privados; quienes a su vez afirman abiertamente su capacidad de 'hacer ciudad', influyendo en las decisiones públicas

por su interés e idoneidad en la producción del espacio urbano (Gargantini y Peresini, 2017). La penúltima generación de emprendimientos inmobiliarios en la ciudad fue impulsada al menos por dos factores, el primero, el agrupamiento de los desarrollistas inmobiliarios urbanos enmarcados como gremio a través de la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (Ceduc) desde 2003³ y, por otro lado, la participación de los gobiernos locales en la imposición de la lógica del capital privado sobre los procesos urbanos. La última generación se vincula a la institucionalización en el marco regulatorio local de APP que explicitan los vínculos entre los gobiernos locales y el capital privado bajo el formato de convenios urbanísticos. Esta nueva estrategia de gestión urbana asociada al concepto de gobernanza revela una serie de transformaciones del marco regulatorio que toma un claro giro neoliberal cristalizando el formato de gobierno asociado a la economía privada en nombre del bienestar general.

El fenómeno de las APP, en particular en la ciudad de Córdoba como caso de estudio, concreta su institucionalización a partir de la Ordenanza 12.077 (2012) bajo la primera intendencia de Ramón Mestre (h) (2011-2015), habilitando nuevas modalidades de producción de suelo urbano que han impactado en el proceso de urbanización de la ciudad. El proyecto nace inspirado en otros instrumentos de recuperación de plusvalía como argumento válido para los cambios normativos y el desarrollo urbano, destacando que todo el territorio del ejido es factible de desarrollar con un proyecto inmobiliario de cualquier envergadura, con el fin de incrementar la oferta de suelo para evitar la migración de población hacia las ciudades conurbadas.

² Recientemente, se han producido avances en algunas provincias del país en cuanto al alcance de los marcos normativos y las propuestas de planificación territorial, teniendo como ejemplo las recientes promulgaciones de la Ley 14.449 (2012) de acceso justo al hábitat en la provincia de Buenos Aires y la Ley 8051 (2009) de ordenamiento territorial en Mendoza; aunque ambas se encuentran en una etapa de incipiente implementación.

³ La Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (Ceduc) agrupando a los empresarios del sector, cuyo objetivo institucional es "contribuir al desarrollo armónico de la actividad de proyectos inmobiliarios y urbanísticos e interactuar con los poderes públicos y entidades privadas en todo cuanto contribuya al progreso de la misma", tal lo expresa su página web <http://www.ceducba.com.ar/institucional>. Fecha de consulta 10/07/2018.

Queda omitido en la norma establecer áreas estratégicas o prioritarias para la implementación de este instrumento, dejando a merced del mercado inmobiliario su localización; tampoco se establece en ella la necesidad de cercanía con áreas urbanizadas, a costa de suelo barato que pueda convertirse en urbano. La Ordenanza 12.077 (2012) cuenta con 31 artículos, de los cuales solo dos se destinan a especificar la disposición del beneficio a favor del gobierno local por estas excepciones, estableciendo las formas de integración de la participación municipal, negociadas *ad hoc*. La participación del municipio por estos beneficios se compone principalmente de obras viales e infraestructura tendientes a mejorar la accesibilidad de los mismos emprendimientos favorecidos por los acuerdos; sesión de fracciones de tierra, materiales y/o dinero para viviendas destinados al Plan de Emergencia Habitacional del cual se desconocen aplicaciones; al fondo de reparación urbanística; equipamientos sociales a ser determinados por el Municipio y donaciones al dominio público municipal de polígonos de tierra destinados a espacios verdes y calles dentro de los mismos emprendimientos afectados por el convenio. Por otro lado, en la ordenanza se dispone un plazo no mayor a dos años para la iniciación de las obras acordadas, luego de ese tiempo, el municipio podrá resolver el acuerdo sin que esto genere reclamo alguno. A la fecha, existen al menos cuatro convenios que superan los cuatro años de antigüedad sin inicio de las obras establecidas en el acuerdo, pero con avances respecto al desarrollo inmobiliario.

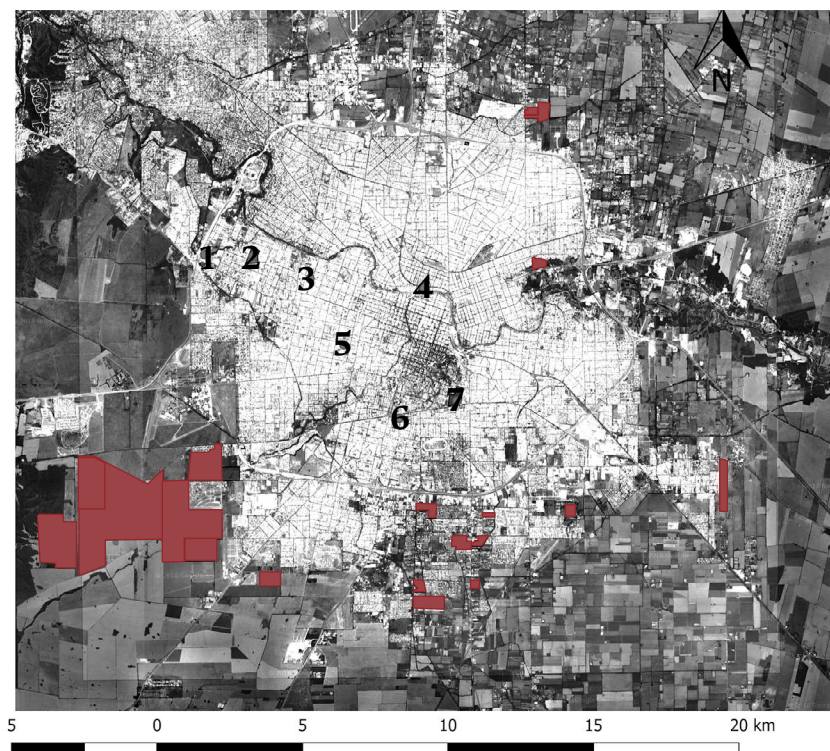
La institucionalización de los convenios urbanísticos como ordenanza habilitó la excepción normativa en lo relacionado con el fraccionamiento, uso y ocupación del suelo de predios ubicados en el ejido municipal y su operativización se tradujo en una numerosa producción de suelo urbano, otorgando el rol creador a agentes privados, comercializado bajo estrategias de marketing inmobiliario. La explicitación del vínculo Estado-privado a partir de dicha institucionalización se presenta como un instrumento de gestión urbana novedoso y oportuno; aunque puede ser leído también como un avance más hacia un

modelo de relación horizontal estratégico entre el gobierno local y el sector privado en el marco de un Estado empresarialista, que revaloriza el papel de la actividad inmobiliaria y considera a sus actores como agentes preponderantes, respecto al resto de los actores sociales involucrados en la producción del espacio urbano.

A partir de su implementación, se verifica un fuerte impacto en un periodo muy corto. De los 23 iniciadores privados que presentaron la solicitud de convenio, se concretaron 22 entre el 2012 y 2015, y a partir de 2016 no se registraron nuevos acuerdos, sino adendas a los ya acordados con numerosas controversias y resistencia ciudadana. Según datos de la Municipalidad de Córdoba, en este corto periodo se han incorporado al suelo urbano 1.730 hectáreas del ejido, antes destinada a uso rural o industrial en el que se ha producido un salto de renta notable apropiado por los desarrollistas gracias a las excepciones *ad hoc* y el escaso rigor metodológico y de gestión en la obtención y control de los beneficios para el municipio. Como se manifiesta en la figura 3, el mayor impacto geográfico lo sufre la zona sur, albergando ahora 1.580 ha más de nuevo suelo urbano.

Los diez primeros convenios fueron celebrados con grandes empresas desarrollistas de la ciudad, todas integrantes de la Ceduc, y algunas de ellas han logrado más de un acuerdo. Coincidentemente, los desarrollos con mayor superficie e impacto pertenecen a los grupos de mayor concentración. Su estrategia de comercialización ha sido la de fraccionar la oferta en urbanizaciones diferenciadas con nombres propios, siguiendo los distintos segmentos de poder adquisitivo, ofreciendo *loteos* uniformes que contienen terrenos desde 250 m² a 1.600 m². En algunos casos, se incluye también la oferta de viviendas, argumentando incluso en el mismo convenio el beneficio de aumentar la densidad poblacional prevista y desarrollar una urbanización integral que incluya todos los servicios (educación, religión, seguridad, recreación y comercios). La estrategia desarrollista piensa y publicita una 'nueva ciudad' basada en valores comunitarios, con nombre e identidad propia,

Figura 3. Geolocalización de convenios urbanísticos aprobados en la ciudad de Córdoba: 2012-2015



Nota: adaptado de “Base de datos de la Municipalidad de Córdoba y digesto municipal”, 2017, (capa cartográfica de Google Maps). En polígono rojo, convenios aprobados que modifican el uso del suelo; en números arábigos, convenios aprobados que permiten mayores índices constructivos.

alejándose de los males que aquejan a la ‘otra’ ciudad. De acuerdo con estos lineamientos, la nueva oferta producida a través de estos APP se concentra en segmentos de la población con ingresos medios-altos y con capacidad de pago, que en vez de adquirir un lote en un barrio privado del Gran Córdoba puede hacerlo en la ciudad.

Consideraciones finales

La consolidación de los procesos de mercantilización de la ciudad a través de los marcos regulatorios y dinámicas público-privadas es un fenómeno que refuerza los conceptos desarrollados por Harvey (2007) cuando expresa el

carácter “creativo” de los cambios institucionales-espaciales y la destrucción-producción económica y política del espacio a través del proceso de neoliberalización. El caso expuesto exhibe la utilización de un instrumento de APP, no como implementación de una política de recuperación de plusvalías sino como parte de una estrategia que favorece el empresarialismo urbano, ya que los beneficios para el municipio han sido calculados y establecidos en claro beneficio del agente privado: los cambios otorgados han provocado diferencias sustanciales en el rendimiento y rentabilidad del suelo y se han utilizado como garantía de rentabilidad para los activos invertidos por los agentes privados; no existe control alguno de las contraprestaciones acordadas; las

urbanizaciones generadas no responden a la demanda real de la población sin acceso a la tierra o a la vivienda; y se desatienden e ignoran los reclamos ciudadanos en relación al impacto que producirían estos emprendimientos.

Lo que se demuestra es la profundización del proceso de mercantilización del suelo urbano y un claro apoyo a la lógica expansiva de la ciudad, que exhibe la funcionalidad de la concertación público-privada como garante de un urbanismo neoliberal. Esta estrategia evidencia la fuerte tendencia privatista en la gestión urbana que, más que utilizar un instrumento de gestión administrativo-normativo novedoso, introduce cambios estructurales en la gestión pública con raíz en dos ejes fundamentales: la concepción de ciudad y lo que ella representa, y la lógica de actuación-intervención pública a través de sus políticas urbanas (Vainer, 2002). En síntesis, la aplicación de estos APP ha sido ampliamente utilizada para la demanda específica de los desarrollistas inmobiliarios, asegurando su expansión territorial y de capital, contradiciendo las motivaciones discursivas en torno a la recuperación de plusvalía y la intervención del Estado en la renta del suelo urbano, redefiniendo los propósitos de este instrumento y de la gestión urbana con fines políticos antes que económicos. Ante estas contradicciones entre los discursos y las prácticas, podemos representar aquí una nueva fase de la 'neoliberalización de la gestión urbana' que tiene a los APP como dispositivo de consolidación.

Si las APP destinadas a la producción de suelo urbano consideran el crecimiento económico orientado exclusivamente al mercado como parte de su programa ya internalizado en las políticas públicas, la experiencia de Córdoba nos obliga a repensar el abordaje e implementación de los instrumentos de gestión del suelo, planteando las condiciones mínimas de producción y aplicación. Cabe cuestionarse, entonces, si estamos siendo testigos de la corporativización de la producción del suelo urbano en manos de unos pocos agentes que logran direccionar y hegemonizar su producción, gracias a la anuencia del gobierno local mediante la institucionalización de los convenios urbanísticos.

Referencias

- Abramo, P. (2009). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario*. (F. Carrión, Ed.). Quito, Ecuador: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).
- Brenner, N. y Theodore, N. (2002). Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism". *Antipode*, N° 34, pp. 349-379.
- Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda, Cipuv. (2015). *Atlas de crecimiento urbano*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Torcuato di Tella.
- Colautti, V. (2013). Procesos de transformación urbana en la ciudad de Córdoba. En: *V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Buenos Aires*. Barcelona: DUOT.
- De Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, N° 212, noviembre-diciembre, pp. 82-96.
- De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, vol.18, N° 42, pp. 24-52.
- Gargantini, D. y Peresini, N. (2017). Representaciones y estrategias de articulación-acción de actores públicos y privados en relación al gobierno del suelo urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina). *Estudios Socioterritoriales, Revista de Geografía*, N° 21, enero-junio, pp. 155-171.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires, Argentina.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2ª ed.). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Levenzon, F. (2012). La función social de la propiedad en términos de derechos humanos: implicaciones para la reforma del



Código Civil. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 13, N° 1, p. 8 [versión digital].

Recuperado a partir de <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/10671>

Ley 14.449. (2012). Acceso justo al hábitat. Provincia de Buenos Aires. Recuperado a partir de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

Ley 8051. (2009). Ordenamiento territorial de Mendoza. Provincia de Mendoza. Recuperado a partir de <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/plan-de-ordenamiento-territorial/>

Marengo, C. (2010). La planificación del crecimiento urbano: entre la regulación, la flexibilización normativa y las desigualdades socio-espaciales. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol. 8, N° 2, julio-diciembre, pp. 69-83. Cali, Colombia: Universidad de San Buenaventura.

Ordenanza 12-077. (2012). Convenios urbanísticos. Córdoba, Argentina: Digesto municipal. Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba. Recuperado a partir de <https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb>

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales Sur*, vol. 66, p.12. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

Vainer, C. (2002). "Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano". En: *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, Otília Arantes; Carlos Vainer & Ermínia Maricato (2ª. ed.), (pp. 75-103). Petrópolis RJ- Brasil: Ed. Vozes.

Sección:

Reseñas

Reviews

Comentários



Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía

Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Contreras, Y. (2017).

María Alejandra Lozano Paris. Arquitecta de la Universidad Piloto de Colombia. Colombia, Bogotá. Correo electrónico: alozano9300@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1136-0234>

Recibido: Febrero 27, 2017.

Aprobado: Junio 26, 2018.

Publicado: Agosto 17, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES

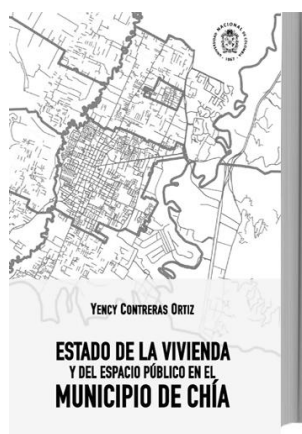


Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía es un libro académico, producto de un proceso de apoyo al Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial (Iduvi) para la formulación de la política pública, en el cual se estudian las principales condiciones territoriales, de planeación y de gestión de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía. Consolida un diagnóstico que permite entender problemáticas sobre la ocupación territorial y las dinámicas poblacionales del municipio a partir de variables como la evolución poblacional en la región, las características del licenciamiento y el mercado de la vivienda en el municipio, la disponibilidad de suelo urbanizable, el déficit y la necesidad de vivienda y espacio público.

Este diagnóstico está soportado por datos primarios recopilados en el territorio y fuentes secundarias disponibles, que dan validez a lo expuesto por la autora, además de proporcionar una ayuda gráfica para comprender la dimensión territorial y funcional de los fenómenos identificados.

El libro se divide en cinco capítulos. El primero, titulado *Caracterización del municipio de Chía*, relaciona temas de población y evolución del modelo de ocupación y analiza las características físicas y sociales de Chía, así como las dinámicas de poblamiento, asociadas a las normas urbanísticas, las actividades económicas del municipio y su relación con los vecinos. Este capítulo muestra información de la dinámica de la urbanización acelerada de la Sabana en la segunda mitad del siglo xx, a partir de los datos de los últimos tres censos reportados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

En dicho capítulo, se analiza la estructura del municipio a partir de las tipologías edificatorias descritas a lo largo de su historia reciente. La autora, por medio de un análisis espacial, muestra tres tipos de desarrollo: la parcelación campesina en los centros



poblados; los conjuntos cerrados urbanos de mediana y alta densidad; y la suburbanización a partir de grandes conjuntos cerrados de vivienda dispersa y de alto precio. La explicación de cómo se fueron desarrollando estas tipologías va advirtiendo las deficiencias históricas consolidadas en soportes públicos e infraestructura frente a un acelerado proceso de crecimiento poblacional y de ocupación.

El crecimiento disperso, principalmente en el suelo rural, y la ocupación de áreas con importancia ambiental muestran la pérdida del uso agropecuario para convertirlo en un suelo de carácter suburbano.

El segundo capítulo se titula *Problema de política pública de vivienda en Chía: marco de referencia*. Dicho capítulo analiza y explica las condiciones de la vivienda en el municipio a partir de las variables de estratificación, localización de las viviendas (acceso y calidad), al mismo tiempo que hace un análisis del mercado, precios y procesos de licenciamiento de la vivienda, y se evidencia un municipio eminentemente residencial.

A partir del análisis normativo y territorial se muestran en el libro algunas zonas con procesos de suburbanización intensiva, en los cuales se despliegan divisiones prediales similares a las del área urbana. Aunque el municipio es heterogéneo en la distribución de los predios por estrato, existen veredas que han desarrollado procesos de segregación socioeconómica, asociados a las características y tipos de desarrollo urbanístico que se han venido consolidando en el sector oriental, como una gran zona de estrato seis segregada de una pequeña área de estrato uno.

En este capítulo la autora recopila la información del licenciamiento para el periodo 2000 a 2015 y muestra la localización e impacto en el desarrollo territorial del municipio a partir de los distintos tipos de vivienda desarrollada, Vivienda de interés social (vis), Vivienda de interés social prioritario (vip) y no vis. Además de la revisión del mercado de vivienda en los últimos años, hace un balance de su dinámica y demuestra cómo el municipio de Chía está perdiendo la dinámica del mercado de la vivienda en los estratos 2, 3 y 5, y recalca la oferta de estrato 2, que disminuye

en el periodo 2014, agudizando problemas de hacinamiento que se pueden estar presentando.

Con base en lo anterior, y a partir de la recopilación de información del déficit habitacional para los años 1993, 2005 y 2014; los resultados de la encuesta Multipropósito Bogotá-Cundinamarca; además de la información obtenida de las encuestas realizadas en el municipio; la investigación logra contrastar el déficit de vivienda al año 2016 con la cantidad de suelo habilitado para usos inmobiliarios.

Con el fin de mostrar las condiciones del entorno de las viviendas, la autora estudia la relación de la vivienda con los soportes básicos para la vida urbana. Contreras (2016) afirma:

Para ello se revisó las características de la infraestructura vial, de la prestación del servicio de transporte público, la disponibilidad de zonas verdes, el sistema de espacio público peatonal y la relación de conectividad y accesibilidad peatonal a los equipamientos que prestan servicios sociales básicos en el municipio. (p. 139)

A partir de lo anterior, la autora identifica en el estudio:

un municipio con una estructura heterogénea, con una zona urbana de áreas desarticuladas del centro y con limitadas opciones de accesibilidad a este; así como un sistema de transporte que responde más a necesidades de conexión regional y rural que a la concepción de un sistema de transporte urbano. Así mismo, muestra un área rural con estructuras residenciales con densidades urbanas, pero con una estructura vial desarticulada y con falta de jerarquía, presentando conexiones urbano-rurales solo a través de las vías regionales y nacionales; sin que se evidencie el desarrollo de un plan vial que permita al sistema de transporte dar accesibilidad y conectividad entre la zona urbana y rural. (Contreras, 2016, p. 165)

Con el fin de ampliar el panorama, la autora elabora un análisis, a partir de las normas urbanísticas establecidas en el plan de ordenamiento territorial, POT, del municipio de Chía, para desarrollos en predios urbanizables no urbanizados. De ello Contreras concluye que, de acuerdo con algunos indicadores de disponibilidad de suelo,

el municipio de Chía podría albergar 255.778 nuevos habitantes en el área de expansión y su suelo en tratamiento de desarrollo, establecidos en el POT del año 2016 de Chía.

Lo anterior evidencia un problema en cuanto a una ocupación dispersa de agrupaciones en el suelo rural, con expectativas de ocupar las zonas de expansión que podrían generar sobrecostos en infraestructura y soportes públicos a cargo del sector público municipal.

En el tercer capítulo se evalúan las condiciones del espacio público en el municipio, con el fin de identificar la estructura urbanística que soporta sus actividades urbanas y territoriales. De esta manera, incorpora un análisis de los componentes, cualidades y las posibilidades para la generación de metros cuadrados del nuevo espacio público por habitante; mostrando una caracterización general de los bienes de uso público, bienes fiscales y de espacio público, su nivel de intervención y estado de la infraestructura, y relacionando su localización con los elementos de la estructura ecológica municipal y zonas protegidas.

Para este análisis, la autora recoge información alfanumérica y espacial a partir de la cual verifica la inexistencia de un sistema de espacio público, que dificulta la gestión y administración por parte de las entidades locales correspondientes. Al respecto, señala la necesidad de priorizar acciones para enfrentar el déficit cualitativo y funcional, mediante el diseño de un sistema de espacio público eficiente. Por ende, si bien es importante tener en cuenta un estándar cuantitativo y de programación de suelo para espacio público, se muestran relevantes las medidas y análisis cualitativos para la generación de nuevo espacio público en todas las zonas del municipio, especialmente en la zona rural.

La falta de generación y gestión de espacio público en el suelo rural es un problema que se evidencia en el diagnóstico, lo cual se vincula con la necesidad de generar mayores procesos de planificación de este tipo de suelo de acuerdo con su vocación. En este capítulo, se evidencia una desarticulación funcional de los equipamientos existentes con los demás sistemas estructurantes

del territorio. La consecuencia de ello es una falta de accesibilidad y proximidad a los equipamientos, aunque el municipio no presenta altos déficits de área construida para estos.

El cuarto capítulo tiene como objetivo entender las principales normas urbanísticas que han orientado la morfología del municipio, con base en la información de los planes de ordenamiento territorial aprobados en el año 2000 y 2016, relacionada con la normativa de las dos variables que la autora resalta en todo el diagnóstico: la vivienda y el espacio público.

En cuanto a la vivienda, la comparación de los dos planes de ordenamiento territorial presenta las variables que en ambos casos han mantenido una tendencia segregadora, y resalta, a modo de reflexión, que en 25 años el municipio no capturó la plusvalía que generara el desarrollo acelerado de Chía, pese a que existían las bases normativas en el POT.

Para el espacio público, se realiza el mismo ejercicio, pero en este caso se evidencia que el Acuerdo 17 de 2000 no establecía una meta expresada en un indicador de espacio público por habitante, sino una simple remisión a lo establecido en el Decreto nacional 1504 de 1998, referida a las cesiones a título gratuito al municipio de áreas necesarias para la conformación del espacio público efectivo.

En el quinto capítulo, titulado *Reflexiones finales*, se realiza una síntesis a modo de integración de algunos lineamientos para la toma de decisiones, pero sobre todo menciona los puntos más relevantes que arrojó el diagnóstico realizado, tales como el acelerado proceso de transformación del municipio, sus características territoriales y la importante presión sobre el suelo no ocupado, así como la trascendencia de atender desde la gestión pública los hechos atípicos que ha sufrido el municipio.

En todos los capítulos, la autora recopila una gran cantidad de datos como soporte para las afirmaciones y conclusiones que va arrojando del estudio urbano realizado al municipio de Chía, garantizando la veracidad del estudio y brindando una fuente de información, tanto en el ámbito académico como estatal.

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

Referencias

Contreras O., Y. (2017). *Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía*. Bogotá D.C.: Editorial Universidad Nacional de Colombia. Recuperado a partir de <http://www.bdigital.unal.edu.co/56259>

Sección:

Infografías

Infographics

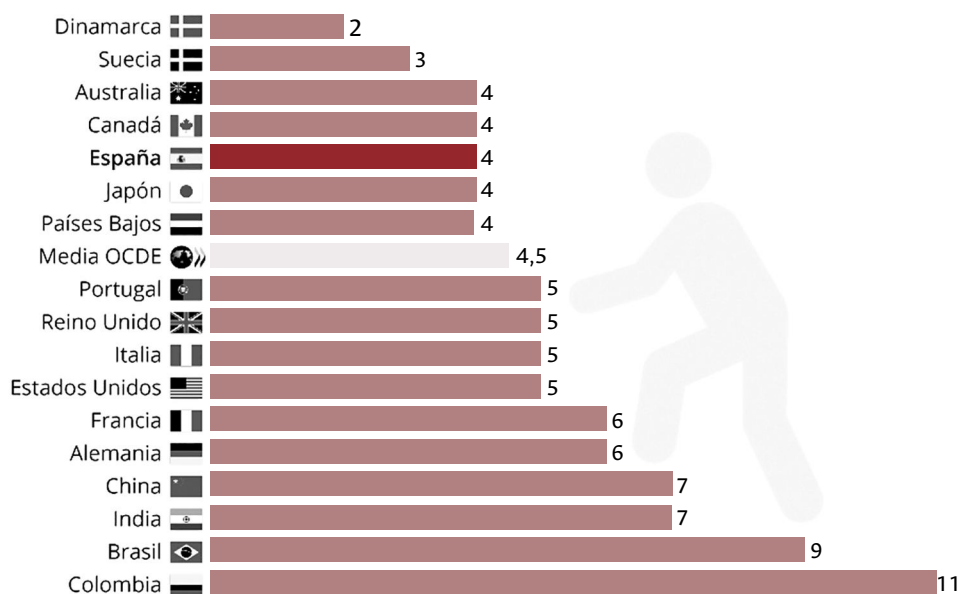
Infográficos



Infografía

La movilidad social en el mundo

Generaciones necesarias para que los ingresos de familias modestas alcancen a los medios



* Ingresos medios de cada país. Selección de países de la OCDE.

Fuente: OCDE.

Nota: adaptado de Moreno, G. (2018). "La movilidad social en el mundo. Generaciones necesarias para que los ingresos de familias modestas alcancen a los medios". Recuperado de <https://es.statista.com/grafico/14314/cuatro-generaciones-para-que-los-pobres-dejen-de-ser-pobres>



Política editorial e instrucciones para los autores

Los manuscritos postulados en la Revista deben cumplir la siguiente Política editorial y las instrucciones para los autores.

Política editorial

1. Alcance disciplinar, geográfico y comunidad objetivo

La Revista *Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación en formato impreso y digital, de acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación mediante la publicación de manuscritos originales, inéditos y revisados por pares (*peer review*) que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico; al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía, las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territoriales, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en países de América Latina y del resto del mundo.

La comunidad objetivo de la Revista son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencia política, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen sobre los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados

y la política, desde un enfoque local, regional, nacional o internacional.

La Revista recibe y publica, sin ningún costo, manuscritos de investigación, reflexión, revisión, ensayos, reseñas e infografías en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los manuscritos se publican en idioma español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre).

2. Tipos de artículos

La Revista publica: 1) artículos de investigaciones originales e inéditas de proyectos terminados; 2) artículos de reflexión derivados de investigaciones con una perspectiva crítica; 3) artículos de revisión que presenten resultados de una investigación terminada, con una cuidadosa revisión bibliográfica; 4) ensayos con una posición personal, original e inédita, sólidamente estructurado y sustentado en fuentes bibliográficas; 5) reseñas de libros o de artículos de investigación; 6) infografías que presenten de forma gráfica una exposición analítica o crítica de un tema determinado; 7) editoriales y 8) cartas al editor, relacionadas con la política editorial y con los artículos publicados en la Revista.

3. Ética en la publicación científica

Los manuscritos deben cumplir los siguientes aspectos éticos:

- 3.1. Ser inéditos, es decir, no haber sido enviados a evaluación, ni publicación en

- ninguna otra revista arbitrada, en idioma español o en un idioma diferente.
- 3.2. Comprobar que el manuscrito se ha basado en una investigación original (nunca publicada anteriormente).
 - 3.3. El *autor* es la persona que ha hecho una contribución intelectual significativa al manuscrito. Por lo tanto, todas las personas nombradas como autores deben reunir los requisitos de autoría, y todos aquellos que los reúnan, deben ser mencionados de forma explícita.
 - 3.4. Contener suficientes detalles y referencias que permitan replicar o rebatir el contenido.
 - 3.5. Respetar los derechos de privacidad y confidencialidad de la investigación con seres humanos.
 - 3.6. No incurrir en plagio o auto-plagio. Al respecto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y de redacción del manuscrito.
 - 3.7. Revelar si se está en algún conflicto real o potencial de intereses que influya, de manera inapropiada, en los hallazgos o resultados del trabajo presentado, dentro de los tres (3) años posteriores a haber empezado el trabajo postulado, que podría influir indebidamente (sesgo) en los resultados.
 - 3.8. Mencionar la fuente de financiación (artículos de investigación).
 - 3.9. Citar las publicaciones que han influido en la determinación de la naturaleza del trabajo presentado.
 - 3.10. La información obtenida, de forma privada, no debe ser incluida en el manuscrito, sin explícito permiso escrito de la fuente.
 - 3.11. La reutilización de las tablas y/o figuras requiere del permiso del autor y editor, y debe mencionarse de manera adecuada en la nota de la tabla o figura.
 - 3.12. Es responsabilidad del autor investigar qué tipo de autorización se requiere por parte del titular de los derechos de autor y obtenerla, para el uso del material, tanto en soporte impreso como en el digital.
 - 3.13. No se aceptarán manuscritos que tengan contenido con derechos de autor que exceda la determinación del poseedor de dicha propiedad sobre el “uso justificado”.
 - 3.14. La información obtenida en el transcurso de servicios confidenciales, tales como manuscritos arbitrales o las solicitudes de subvención, no debe ser incluida en el manuscrito, sin el permiso explícito y por escrito del autor de la obra involucrada.
 - 3.15. Nunca modifique, cambie u omita datos de forma intencional. Esto incluye materiales de investigación, procesos, equipos, tablas, figuras, citas y referencias bibliográficas.
 - 3.16. Tanto la fabricación como la falsificación de datos son formas de conducta incorrecta grave, porque ambas resultan en publicaciones científicas que no reflejan con precisión la verdad observada.
 - 3.17. El autor debe hacer una gestión adecuada de los datos que soportan la investigación, teniendo especial cuidado en la recopilación, producción, conservación, análisis y comunicación de los mismos.
 - 3.18. Mantenga registros minuciosos de los datos en bruto, los cuales deberán ser accesibles en caso de que un editor los solicite, incluso después de publicado el manuscrito.
 - 3.19. El parafraseado solo es aceptable si indica correctamente la fuente y se asegura de no cambiar el significado de la intención de la fuente.
 - 3.20. Evite fragmentar inapropiadamente los datos de un solo estudio en dos o más artículos.

3.21. El consentimiento informado debe estar debidamente documentado.

4. Derecho de autor

La Revista permite al autor(es) mantener los derechos de explotación (*copyright*) de sus artículos sin restricciones. Los autor(es) aceptan la distribución de sus artículos en la web y en soporte papel (300 ejemplares por número), bajo acceso abierto a nivel local, regional e internacional; la inclusión y difusión del texto completo, a través del Portal de Revistas y Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia; y en todas las bases de datos especializadas que la Revista considere pertinentes para su indexación, con el fin de proporcionarle visibilidad y posicionamiento al artículo.

Todos los manuscritos deben cumplir la legislación colombiana e internacional, relacionada con derecho de autor.

5. Acceso abierto

La Revista proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos; sin barreras legales, económicas o tecnológicas, para lo cual define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos:

Licencia de publicación: Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0), disponible en: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



6. Depósito legal

Con el fin de contribuir en la preservación del patrimonio y control bibliográfico nacional y mundial, la Revista realiza el depósito legal impreso y digital de todos sus números, ante la Biblioteca Nacional de Colombia.

7. Sistema de edición y publicación

La Revista desarrolla su proceso de recepción, edición, publicación y acceso, a través del sistema informático Open Journal Systems (OJS), el cual es especializado en la gestión, publicación y acceso abierto a publicaciones periódicas y seriadas, compatible con el protocolo OAI-PMH.

8. Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en la Revista es responsabilidad de los autores y no compromete el criterio del Comité editorial de la Revista o de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU).

9. Declaración de privacidad

La información personal (nombres, apellidos y correos electrónicos) recopilada y administrada por la Revista se utiliza, exclusivamente, con fines académicos y científicos. Los datos no estarán disponibles para ningún otro propósito. La Revista cumple lo establecido en la Ley Estatutaria 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012, de protección de datos personales.

Instrucciones para los autores

1. Instrucciones generales

- 1.1. La Revista recibe manuscritos de forma permanente, que se publican en estricto orden, según la fecha de recepción y aprobación.
- 1.2. El proceso de revisión editorial, evaluación por pares, edición y publicación de los manuscritos no tiene ningún costo. De igual forma, la Revista no hace ningún tipo de contribución económica a los autores, por la publicación de los manuscritos.
- 1.3. Los manuscritos deben estar relacionado con el alcance disciplinar y geográfico de la Revista.

- 1.4. La recepción de un manuscrito no implica el compromiso de su publicación, debido a que todos los manuscritos son sometidos a revisión editorial y evaluación por pares académicos.
- 1.5. Los manuscritos se deben enviar en idioma español.
- 1.6. La Revista cuenta con un procedimiento para prevenir el plagio, por lo tanto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y elaboración del manuscrito.
- 1.7. El manuscrito debe ser de calidad; dicha calidad es juzgada a través de su originalidad, alcance disciplinar, relevancia, rigor y validez académica y científica.

2. Instrucciones del formato, extensión y estructura del manuscrito

Los manuscritos deben:

- 2.1. Estar escritos en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
- 2.2. Estar en hoja tamaño carta, con márgenes de 3 cm por los cuatro lados, escrito en letra Times New Roman de 12 puntos, con interlineado sencillo y páginas numeradas consecutivamente.
- 2.3. Ser de mínimo 8 y máximo 20 páginas, incluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices.
- 2.4. Tener la siguiente estructura:
 - a. Título, resumen y mínimo cinco palabras clave en idioma español.
 - b. Autor(es) con nombres, apellidos (completos), último título profesional obtenido, filiación institucional (institución en la cual trabaja), país, ciudad de residencia y correo electrónico.
 - c. Nota de conflicto de interés y agradecimiento (Opcional).
 - d. Texto.
 - e. Referencias.
 - f. Apéndices (Opcional).

- 2.5. Tener oraciones precisas, concretas, informativas y simples, evitando las verdades generales o las frases que no aportan hechos concretos. Se debe facilitar la lectura usando frases y párrafos cortos. No se deben presentar explicaciones largas sobre principios bien conocidos o teorías que son propias del cuerpo de conocimientos específico de los lectores.

3. Instrucciones sobre los textos

Los textos de los manuscritos deben cumplir los criterios del *Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, tercera edición traducida de la sexta en inglés (2010)* y los criterios actuales de la ortografía de la lengua española.

En la escritura de los manuscritos se recomienda seguir el esquema general de los trabajos de investigación IMRyD: a) introducción que exponga los fundamentos del trabajo y explique claramente sus objetivos; b) descripción de las fuentes, métodos, materiales y equipos empleados; c) resultados y d) discusión y/o conclusiones. Se pueden incluir apéndices si es necesario.

3.1. Título:

El título del manuscrito debe:

- 3.1.1. Ser conciso e indicar claramente su contenido.
- 3.1.2. Incluir fechas y lugares, cuando se requieren.
- 3.1.3. Tener palabras que facilitan su recuperación.
- 3.1.4. Ser completamente explicativo por sí solo.
- 3.1.5. La extensión recomendada para un título es de no más de 12 palabras.

3.2. Resumen:

El resumen del manuscrito debe:

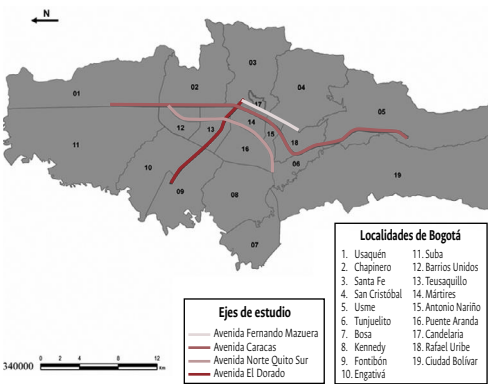
- 3.2.1. Tener máximo 250 palabras.
- 3.2.2. Ser analítico, claro y preciso.
- 3.2.3. Mencionar el objetivo, problema y principales resultados y/o conclusiones.

4. Instrucciones sobre las tablas y figuras

- 4.1. Únicamente se aceptan como máximo tres tablas y tres figuras por manuscrito.
- 4.2. La calidad de visualización debe ser perfecta.
- 4.3. Deben ser relevantes, legibles y concisas. Sus etiquetas y convenciones deben facilitar la lectura.
- 4.4. Bajo el nombre de figura se deben incluir: gráficas, diagramas, mapas, dibujos y fotografías.
- 4.5. Deben tener numeración y título, centrado en la parte superior.
- 4.6. Deben tener, en la parte inferior izquierda, una sección de nota general.
- 4.7. La sección de nota general debe incluir la referencia bibliográfica, con la página exacta de la fuente (en caso de que aplique).
- 4.8. La sección de nota general debe mencionar la autorización de utilización y publicación del contenido inédito (en caso de que aplique).

- 4.9. La sección de nota general debe tener explicaciones para abreviaturas, cursivas, paréntesis, rayas o símbolos especiales en caso de que aplique).
 - 4.10. Deben estar directamente relacionadas con el contenido en el cual se incluye.
 - 4.11. Se deben citar dentro del texto.
 - 4.12. Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) y tablas se deben entregar en formato TIFF, con una resolución de 300 puntos por pixel (ppp), en archivos independientes y numerados, de la misma forma que aparecen en el manuscrito. También se deben entregar los archivos fuente de edición.
- Ejemplos:

Figura 2. Avenidas de Bogotá, tomadas como ejes de estudio



Nota: adaptado de “Cartografía base y temática infraestructura de datos espaciales para el Distrito Capital”, por Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAECD, 2017, [sitio web]. Recuperado 20 de junio 2017, de <https://www.ideca.gov.co>

Tabla 1. Tasa migratoria en Bogotá. 1940-1965

Año	Total	Hombres	Mujeres
1940	4	4,5	3,6
1945	2,8	3,0	2,7
1950	4,3	4,5	4,2
1955	3,4	3,3	3,4
1960	3,5	3,4	3,5
1965	2,7	2,5	2,9

Nota: adaptado de “Bogotá años 50. El inicio de la metrópoli”, por Del Castillo et al., 2008, Cuadernos de Urbanismo y Arquitectura, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, p. 28.

5. Instrucciones sobre las notas

- 5.1. Las notas al pie de página deben ser únicamente aclaratorias, no deben incluir citas bibliográficas. Deben estar numeradas, con superíndice, en números arábigos.
- 5.2. En el caso que aplique, el manuscrito debe tener, en la primera página, una nota al pie con agradecimientos a las fuentes de financiación, otorgadas para la realización de la investigación, indicando de forma concisa la persona natural o jurídica que lo ha financiado y el número de contrato o acuerdo a través del cual se formalizó la financiación.
- 5.3. En el caso que aplique, el manuscrito debe tener, en la primera página, una nota al pie con agradecimientos a las personas que colaboraron, de forma significativa, con la elaboración de la investigación o del manuscrito, y que no figuran como autores.
- 5.4. El uso de notas al pie debe ser moderado.

6. Instrucciones sobre las citas y referencias bibliográficas

- 6.1. Las citas y referencias bibliográficas incluidas en el manuscrito deben cumplir los criterios del *Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, tercera edición traducida de la sexta en inglés, 2010*.
- 6.2. Las referencias en el estilo APA se citan en el texto con un sistema de citas de autor-fecha y se enlistan alfabéticamente, en la lista de referencias.
- 6.3. Todas las citas bibliográficas (directas e indirectas) deben incluir la página, el párrafo o la dirección web exacta de las fuentes incluidas en texto.
- 6.4. Cada referencia citada en el texto debe aparecer en la lista de referencia y cada entrada de la misma, debe citarse en el texto. Es importante asegurar que cada

fuente de referencia aparezca en ambos lugares y que la ortografía, nombres de los autores y fechas sean idénticas en la cita de texto y en la entrada de la lista de referencias.

- 6.5. En la lista de referencias no se deben incluir las citas de tablas, figuras, comunicaciones personales o citas de citas.
- 6.6. Cuando se utilicen siglas o abreviaturas, se debe ingresar primero la equivalencia completa, seguida de la sigla o abreviatura correspondientes entre paréntesis, y en lo subsecuente, se escribe solo la sigla o abreviatura respectiva.
- 6.7. Estilos básicos de citación:

Tipo de cita	Primera cita en el texto	Siguiente cita en el texto	Formato parentético, primera cita en el texto	Formato parentético, siguiente cita en el texto
Un trabajo de un autor	Walker (2007)	Walker (2007)	(Walker, 2007)	(Walker, 2007)
Un trabajo de dos autores	Walker y Allen (2004)	Walker y Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)	(Walker & Allen, 2004)
Un trabajo de tres autores	Bradley, Ramirez y Soo (1999)	Bradley et al.(1999)	(Bradley, Ramirez & Soo, 1999)	(Bradley et al.,1999)
Un trabajo de cuatro autores	Bradley, Ramirez , Soo y Walsh (2006)	Bradley et al. (2006)	(Bradley, Ramirez , Soo & Walsh, 2006)	(Bradley et al., 2006)
Un trabajo de cinco autores	Walker, Allen, Bradley, Ramirez y Soo (2008)	Walker et al. (2008)	(Walker, Allen, Bradley, Ramirez & Soo, 2008)	(Walker et al., 2008)
Un trabajo de seis o más autores	Wassesrtein et al. (2005)	Wassesrtein et al. (2005)	(Wassesrtein et al., 2005)	(Wassesrtein et al., 2005)
Grupos como autores (con su respectiva abreviatura)	National Institut of Mental Health (NIMH, 2003)	NIMH (2003)	(National Institut of Mental Health [NIMH], 2003)	(NIMH, 2003)

Nota: adaptado de "Manual de publicaciones de la American Psychological Association", por American, P. A. (2010). (Tercera edición). México D.F: Editorial El Manual Moderno, p. 177.

6.8. Tipos de citas bibliográficas:

6.8.1. Ejemplo de cita directa o textual de menos de cuarenta palabras:

Según Claudio Curzio "este tipo de territorios denominados como 'residuales' pueden ser la porción derivada de una obra mayor o la resultante de la transformación destructiva originada por diversos factores con el paso del tiempo" (Curzio, 2008, p. 55).

6.8.2. Ejemplo de cita directa o textual con más de cuarenta palabras:

Desde esta perspectiva, la geografía cultural reconoce la complejidad de

los "residuos" urbanos y los aborda como paisajes en los cuales se manifiestan múltiples relaciones. Es así como la geografía propone que:

en las tipologías de paisaje propias de las sociedades capitalistas habría que incluir una nueva categoría: los paisajes del deterioro, del deshecho, del rechazo, ...en definitiva, los paisajes residuales, [...] otorgando al término 'residual' tanto la acepción vinculada al propio residuo como objeto, como la connotación relativa a aquello 'secundario', 'sobrante', y, por tanto, [...] prácticamente



invisible. [...] Son espacios indeterminados, de límites imprecisos, de usos inciertos (Nogué, 2011, p. 5).

6.8.3. Cita indirecta o paráfrasis:

Al parafrasear o referirse a una idea contenida en otro trabajo, se debe indicar un número de página o párrafo, en especial cuando esto ayude a un lector interesado a ubicar el fragmento relevante en un texto largo y complejo.

6.8.4. Fuentes secundarias o citas de citas:

No omita citas contenidas dentro del material original que usted esté citando de manera textual. Los trabajos así citados no deben estar en la lista de referencias (a menos que usted los llegara a citar como fuentes primarias en otra parte del manuscrito).

Emplee las fuentes secundarias con moderación, por ejemplo cuando el trabajo original ya no se imprime, no se puede encontrar a través de las fuentes habituales o no está disponible en español. Agregue la fuente secundaria en la lista de referencias. En el texto, indique el nombre del trabajo original y cite la fuente secundaria. Por ejemplo, si el trabajo de Allport se cita en el de Nicholson y no leyó el trabajo del primero, agregue la referencia de Nicholson en la lista de referencia. En el texto utilice la siguiente cita:

Diario de Allport (como se citó en Nicholson, 2003).

6.8.5. Comunicaciones personales:

Las comunicaciones personales pueden ser cartas privadas, memorandos, algunos mensajes electrónicos (como correos electrónicos, discusiones en grupo, mensajes en la sección electrónica de anuncios), conversaciones telefónicas y otras de este tipo. Debido a que las mismas no proporcionan

datos recuperables, las comunicaciones personales no se incluyen en la lista de referencias. Cite las comunicaciones personales sólo en el texto. Proporcione las iniciales y el apellido del emisor, así como una fecha tan exacta como sea posible:

L.C. López (comunicación personal, 18 de abril, 2015)

(P. Cárdenas, funcionario del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), comunicación personal, 28 de enero, 2015).

6.9. Lista de referencias:

- a. Al final del manuscrito, se debe presentar la lista de referencias.
- b. Cada referencia debe tener los siguientes elementos: autor, año de la publicación, título y datos de publicación: toda la información necesaria para la identificación y búsqueda de la fuente.
- c. Las referencias deben estar en orden alfabético por el apellido del primer autor, seguido de las iniciales del nombre.

6.10. Ejemplos de referencias por tipo:

6.10.1. Publicaciones periódicas (revistas, periódicos, boletines)

Autor, A.A., Autor, B.B. y Autor, C.C. (año). Título del artículo. *Título de la publicación*, xx, pp-pp. doi:xx.xxxxx

6.10.2. Libro:

Autor, A. A. (1967). *Título del trabajo*. Lugar: Editorial.

Autor, A. A. (1997). *Título del trabajo*. Recuperado de <http://www.xxxxxxx>

Autor, A. A. (2006). *Título del trabajo*. doi:xxxxxx

Editor, A. A. (Ed.). (1986). *Título del trabajo*. Lugar: Editorial.

6.10.3. Capítulo de libro:

- Autor, A. A. y Autor, B. B. (1995). Título del capítulo o entrada. En A. Editor, B. Editor y C. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). Lugar: Editorial.
- Autor, A. A. y Autor, B. B. (1993). Título del capítulo o entrada. En A. Editor y B. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). Recuperado de <http://www.xxxxxxx>
- Autor, A. A. y Autor, B. B. (1995). Título del capítulo o entrada. En A. Editor, B. Editor y C. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). doi:xxxxxxx
- 6.10.4. Libro o capítulo sin autoría:
- Título de entrada. (1998). En A. Editor (ed.), *Título del trabajo de consulta* (xx ed., Vol. xx, pp. xxx-xxx). Lugar: Editorial.
- Título de entrada. (1998), En *Título del trabajo de consulta* (xx ed., Vol. xx). Recuperado de <http://www.xxxxxxxx>
- 6.10.5. Informes técnicos y de investigación:
- Autor, A. A. (1998). *Título del trabajo* (Informe No. xxx). Lugar: Editorial.
- 6.10.6. Disertaciones doctorales y tesis de maestría:
- Autor, A. A. (2003). *Título de la tesis doctoral o tesis de maestría* (Tesis doctoral o tesis de maestría). Recuperada de Nombre de la base de datos.
- 6.10.7. Revisiones y comentarios por pares:
- Revisor, A. A. (2000). Título de la revisión [Revisión del libro *Título del libro*, por A. A. Autor]. *Título del trabajo completo*, xx, xxx-xxx.
- 6.10.8. Medios audiovisuales:
- Productor, A. A. (Productor) y Director, B. B. (Director). (Año). *Título de la película* [Película]. País de origen: Estudio.
- American Psychological Association. (Productor). (2000). *Responding therapeutically to patient expressions of sexual attraction* [DVD]. De <http://www.apa.org/videos>
- 6.10.9. Trabajos inéditos o de publicación informal:
- Autor, A. A. (Año). *Título del manuscrito*. Manuscrito inédito [o “Manuscrito presentado para su publicación” o “Manuscrito en preparación”].
- 6.10.10. Documentos de archivo:
- Autor, A. A. (Día, Mes, Año). *Título del material*. [Descripción del material]. Nombre de la compilación (Número de clasificación, Número de caja, Número o nombre del archivo, etc.). Nombre y lugar del repositorio.
- 6.10.11. Proyectos de ley y resoluciones:
- Título [si está disponible], número de proyecto de ley o resolución, xxx Cong., (Año).
- Entrada en la lista de referencias: S. 5936, 102° Cong. 4 (1992).
- Cita en el texto:
- Proyecto de Ley del Senado 5936 (1992)
- (S. 5936, 1992)

7. Instrucciones sobre el procedimiento de revisión por pares académicos

El Comité editorial y científico de la Revista se encarga de dar una valoración de la relevancia de publicar el manuscrito, según lo establecido en la Política editorial de la Revista; una vez aceptado el manuscrito por los comités, se envía a tres (3) pares académicos especializados, quienes evalúan el rigor y mérito técnico, académico o científico del manuscrito. El proceso de revisión por pares es doble ciego, esto quiere decir que el(os)

autor(es) del manuscrito y los pares académicos no conocen su identidad durante el proceso de revisión.

8. Instrucciones sobre las correcciones y retractaciones

- 8.1. Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en el manuscrito en proceso de publicación o publicado, es obligación del autor notificar de inmediato a la Revista y cooperar en el proceso de corrección.
- 8.2. Durante el proceso de revisión editorial y revisión por pares se podrá solicitar a los autores el envío de los archivos originales que soporten la recopilación de la información primaria. Por lo tanto, los autores deben conservar, como mínimo un año, los archivos originales.

9. Instrucciones sobre el procedimiento de envío de los manuscritos

- 9.1. El envío de manuscritos debe ser realizado únicamente a través del sitio web de la Revista. Para poder enviar los manuscritos, es necesario registrarse e iniciar sesión. Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep
- 9.2. El autor o uno de los autores del manuscrito debe registrar, como mínimo, la siguiente información requerida en el sitio web de la Revista:
 - a. Nombres y apellidos (completos)
 - b. Último título profesional obtenido
 - c. Filiación institucional (institución en la cual trabaja)
 - d. País y ciudad de residencia
 - e. Correo electrónico
 - f. Identificador único de autor ORCID (opcional)

Nota: Todo el proceso de recepción y edición del manuscrito se realizará a través de un único autor, identificado como el autor de correspondencia.

9.3. El autor de correspondencia del manuscrito debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la Revista los siguientes documentos:

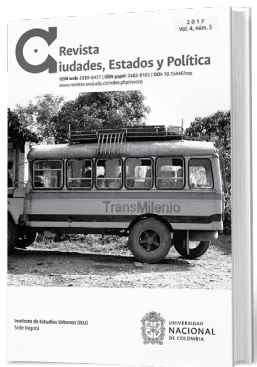
- a. Manuscrito en texto completo.
- b. Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) y tablas en formato TIFF, con una resolución de 300 puntos por pixel (ppp), en archivos independientes y numerados, de la misma forma que aparecen en el manuscrito. También se deben entregar los archivos fuente de edición.
- c. Declaración de autoría y licencia de publicación (Debidamente firmada).
- d. Sugerencia de posibles pares académicos especializados en el alcance disciplinar del manuscrito.
- e. Declaración de conflictos de intereses (aplica según el caso).
- f. Correcciones y retractaciones (aplica según el caso).

Nota. Para los literales "c" a "f", descargar los formatos disponibles en el sitio web de la Revista.

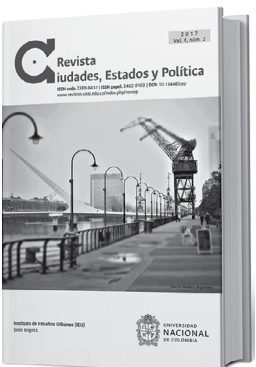
Más instrucciones, formatos y guías en:
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Números anteriores

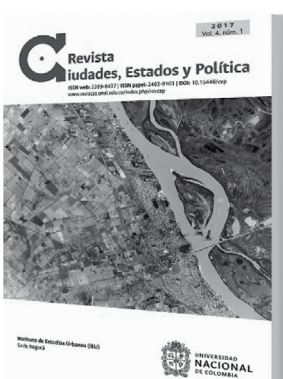
Vol. 4, Núm. 3 (2018)



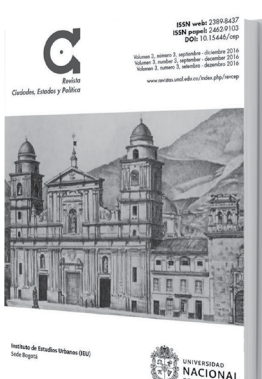
Vol. 4, Núm. 2 (2017)



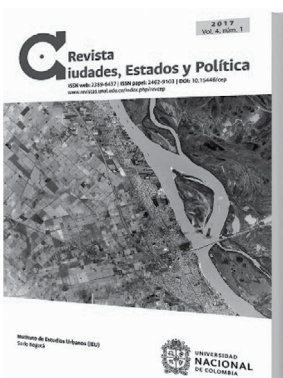
Vol. 4, Núm. 1 (2017)



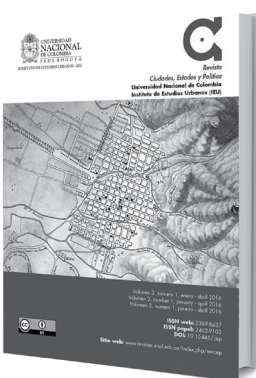
Vol. 3, Núm. 3 (2016)



Vol. 3, Núm. 2 (2016)

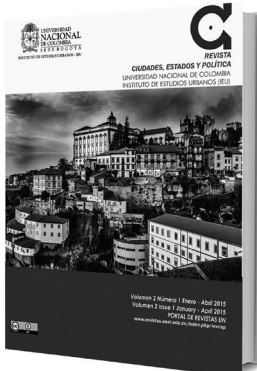


Vol. 3, Núm. 1 (2016)



Números anteriores

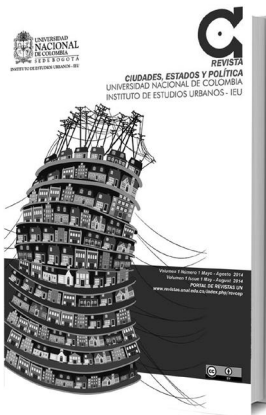
Vol. 2, Núm. 1 (2015)



Vol. 1, Núm. 2 (2014)

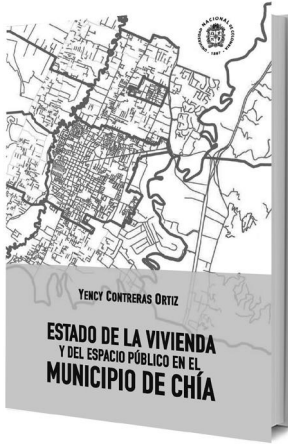


Vol. 1, Núm. 1 (2014)

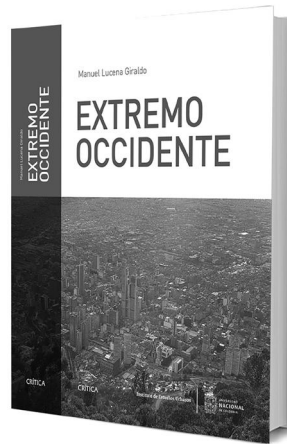
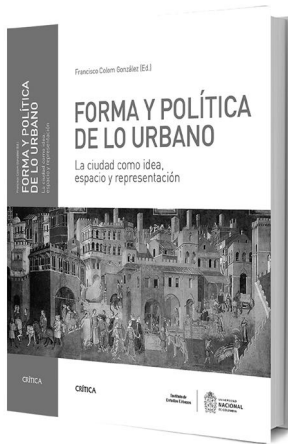


Disponibles en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Novedades editoriales



Libro de acceso abierto disponible en:
www.bdigital.unal.edu.co/56259

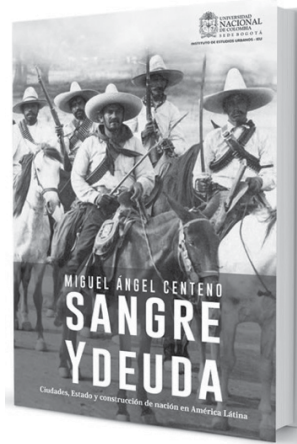
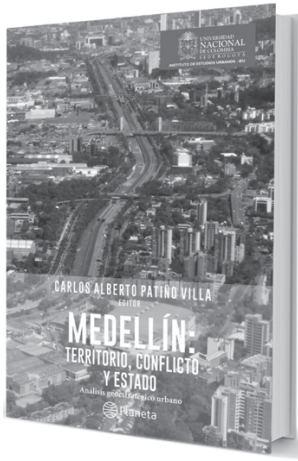


Disponibles en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.
Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co

Otras publicaciones



110



Disponibles en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.
Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co

ESPECIALIZACIÓN

EN MERCADOS Y POLÍTICA DE SUELO EN AMÉRICA LATINA

Programa ofrecido por el Instituto de Estudios Urbanos
y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

DURACIÓN

DOS (2) SEMESTRES • INSCRIPCIONES ANUALES

MODALIDAD

SEMIPRESENCIAL VIRTUAL

INFORMACIÓN Y CONTACTO

www.ieu.unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia, Unidad Camilo Torres
Calle 44 # 45 – 67 Bloque C, Módulo 6, oficina 303 • Bogotá D.C. – Colombia, Sur América.
Teléfono: (571) 3165000 Ext: 10856 • E-mail: espsuelo@unal.edu.co



@IEU_UN



/institutoestudiosurbanos

Unimedios/Oficina de proyectos editoriales/información@unal.edu.co



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS



PROGRAMA RADIAL

**OBSERVATORIO
DE GOBIERNO
URBANO**

Escúchenos todos
los miércoles
de 6:00 p.m. a 7:00 p.m.

un Radio
98.5 fm Bogotá

Mayor información en: www.ieu.unal.edu.co

Eventos académicos



**II SIMPOSIO
DE GOBIERNO
URBANO**

**¿Hacia una
transformación
del concepto
de lo urbano?**

**5 y 6
SEPTIEMBRE
2018**

LUGAR
Auditorio principal, Corferias.
Carrera 37 No. 24-67
Bogotá, Colombia

ieu.unal.edu.co
[@IEU_UN](https://twitter.com/IEU_UN)
[Instituto de Estudios Urbanos](https://www.facebook.com/Instituto.de.Estudios.Urbanos)

Organiza:

Instituto de Estudios Urbanos

Apoya:



Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co



Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep

www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 5, número 1, enero-abril 2018
Volumen 5, number 1, january-april 2018
Volumen 5, numero 1, janeiro-abril 2018

Este número consta de 300 ejemplares.
Se imprimió en el 2018, en Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres.
Se utilizaron caracteres Ancizar Sans & Serif de 9 puntos,
en un formato de 16.5 x 24 centímetros.

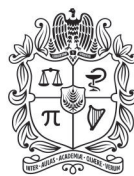
Para la cubierta se utilizó propalmate de 240 gramos, impreso a 4x0 tintas,
esmaltado, plastificado mate a 1 cara; y las páginas interiores
son Bond de 90 gramos, impreso a 2x2 tintas.

Bogotá, Colombia.

ISSN 2462-9103



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA