



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **ZONAS FRANCAS**

## **Globalización, Política Pública y Ordenamiento Territorial**

### **El caso de Mosquera**

**Luis Antonio Gutiérrez Clavijo**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Artes, Departamento de Arquitectura  
Bogotá, D.C. Colombia  
2012



# **ZONAS FRANCAS**

## **Globalización, Política Pública y Ordenamiento Territorial**

### **El caso de Mosquera**

**Luis Antonio Gutiérrez Clavijo**

Trabajo Final presentado como requisito parcial para lograr el título de:

**Magister en Ordenamiento Urbano Regional**

Director:

Darío Indalecio Restrepo, Doctor en Historia, Filósofo y profesor de Economía - CID

Línea de Investigación:

Aplicación de instrumentos de gestión

**Territorio, Hábitat y Sociedad**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Artes, Departamento de Arquitectura  
Bogotá, Colombia

2012

*In memoriam.*

*A mis queridos padres.*

*En política, nada ocurre por casualidad. Cada vez que un acontecimiento surge, se puede estar seguro que fue previsto para llevarse a cabo de esa manera.*

*Franklin D. Roosevelt*

---

## Resumen

Entre los años 2007 y 2010 el gobierno nacional recibió 127 solicitudes de declaratoria de nuevas Zonas Francas. Hasta septiembre de 2010 en el territorio colombiano había 88 Zonas Francas, de las cuales 77 fueron viabilizadas o declaradas como tales a partir del año 2007, como efecto de la política de confianza inversionista, derivada de la globalización, que se caracteriza por brindar generosos incentivos al capital financiero. En este contexto, el propósito del presente trabajo es interpretar los efectos de una política pública en el ordenamiento territorial municipal, a partir de la caracterización espacial de las Zonas Francas en tres escalas: nacional, regional y municipal, para explicar el caso de la Zona Franca de Occidente en el municipio de Mosquera, departamento de Cundinamarca. Así mismo, analizar la incidencia normativa local y nacional, identificar los actores involucrados, evaluar la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y, por último, proponer algunos elementos de ajuste a la política y a la gestión pública.

**Palabras clave:** Zona franca, política pública, ordenamiento territorial, instrumentos.

## Abstract

Between 2007 and 2010 the national government received 127 applications to declare new Free-Trade Zones. Until September 2010 there were 88 Free-Trade Zones in the Colombian territory, of which 77 were declared officially under this title since 2007, this as an effect of the investor confidence policy, derived from globalization and characterized for giving generous incentives to the financial capital. This paper's goal is to interpret the public policy's effects in the municipal spatial planning, starting with the Free-Trade Zone's special characterization into three levels: National, regional and municipal, thus explaining the case of the Occident Free-Trade Zone located in Mosquera municipality in the Cundinamarca department. Likewise, it wants to determine the local and national normative incidence, the involved parties, evaluate the soil management tool's implementation and, lastly, it wants to propose some adjustments to the public policy and public management.

**Keywords:** Free Trade Zone, public policy, land planning, instruments

## Résumé

Entre l'an 2007 et 2010 le gouvernement national a reçu 127 demandes déclaratoires des nouvelles Zones Franches. Jusqu'à septembre du 2010 il y avait 88 Zones Franches dans le territoire colombien, dont 77 ont été viabilisées ou déclarées officiellement à ce titre depuis l'an 2007, ceci comme un effet de la politique de confiance investisseur dérivée de la mondialisation et que se caractérise pour donner des stimulants au capital financière. Ce document a comme but interpréter les effets d'une politique publique dans l'aménagement du territoire municipal, à partir de la déclaration spatiale en trois échelles: la nationale, la régionale et la municipale et, de cette manière, expliquer les cas de la Zone Franche d'Occident dans la commune de Mosquera, dans le département de Cundinamarca. De la même façon, déterminer l'incidence normative locale et nationale, les acteurs impliqués, évaluer l'application des instruments de la gestion du sol et, finalement, proposer quelques éléments d'ajustage à la politique et à la gestion publique.

**Mots clés:** Zone Franche, politique publique, aménagement du territoire, instruments.

# Contenido

	<b>P.</b>
<b>Resumen .....</b>	<b>V</b>
<b>Lista de imágenes / gráficas / fotos .....</b>	<b>IX</b>
<b>Lista de mapas .....</b>	<b>IX</b>
<b>Lista de símbolos, siglas y acrónimos .....</b>	<b>X</b>
<b>Lista de figuras, cuadros y tablas .....</b>	<b>XI</b>
<b>1. Marco teórico conceptual .....</b>	<b>5</b>
1.1 Revisión Bibliográfica.....	14
1.2 Origen y características de la globalización en Colombia .....	20
Política Pública .....	24
1.3 24	
1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo .....	31
Plan Departamental de Desarrollo.....	39
1.3.2 39	
1.4 Antecedentes y elementos normativos del Ordenamiento Territorial.....	43
1.4.1 Ley 388 de 1997 .....	44
1.4.2 Instrumentos del OT relacionados con el estudio de caso.....	47
1.4.3 Otras Definiciones.....	49
1.4.4 Decreto 3600 de 2007.....	49
<b>2. Zonas Francas en Colombia.....</b>	<b>53</b>
2.1 Definición.....	53
2.2 Evolución .....	53
2.2.1 Zonas Francas de primera generación .....	56
2.2.2 Zonas Francas de segunda generación .....	56
2.2.3 Zonas Económicas Especiales de Exportación .....	56
2.2.4 Zonas Francas de tercera generación.....	57
2.2.5 Institucionalidad de las Zonas Francas .....	58
2.3 Ventajas de las ZF según el Estado (DIAN, 2010) .....	60
2.3.1 Tributarias .....	60
2.3.2 Aduaneras.....	60
2.4 Espacialización.....	63
2.4.1 Escala nacional .....	63
2.4.2 Escala supra regional.....	65
2.4.3 Escala regional.....	66
2.4.4 Escala departamental.....	68
2.5 Normativa con efectos territoriales durante el periodo de estudio .....	69
2.6 Bogotá.....	72
<b>3. El caso de Mosquera (Cundinamarca).....</b>	<b>75</b>
3.1 Caracterización del municipio de Mosquera.....	75
3.2 PBOT.....	78
3.3 Antecedentes del Plan Parcial .....	83

3.3.1	Plan Parcial Siete Trojes. Decreto 116 del 27 de agosto de 2007.....	88
3.3.2	Avalúo de plusvalía de los predios <i>San Laureano y El Paraíso</i> .....	95
3.3.3	Plusvalía .....	97
3.3.4	Gestión interinstitucional.....	99
3.3.5	Zona Franca Permanente de Occidente .....	101
3.3.6	Otros hechos generadores de valorización .....	106
<b>4.</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>113</b>
<b>5.</b>	<b>Algunas propuestas y Recomendaciones .....</b>	<b>131</b>
5.1	Propuestas.....	131
5.2	Recomendaciones .....	135
<b>6.</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>137</b>
<b>7.</b>	<b>Anexo: Informe de avalúo de plusvalía de los predios <i>San Laureano y El Paraíso</i>.....</b>	<b>143</b>



---

## Lista de imágenes / gráficas / fotos

Imagen 1.1 Corema del territorio colombiano (p. 15)

Imagen 1.2 Mapa de nuevas autopistas para la competitividad (p. 33)

Imagen 1.3 Agrupamientos departamentales por etapas de desarrollo (p. 36)

Gráfica 1. Cronología de Zonas Francas (p. 54)

Imagen 3.1 Mosquera y municipios vecinos en relación con Bogotá (p. 76)

Imágenes 3.1 y 3.2 A. ¿Dos resoluciones con un solo número? (p. 104 y 105)

Foto 1. Reunión en el Ministerio de Transporte. (p. 107)

Imagen 3.3 Mapa esquemático de la concesión vial [Bogotá] Fontibón- Facatativá-Los Alpes, que incluye la Variante Madrid en doble calzada. (p. 109)

## Lista de mapas

1. Fletes desde principales países socios comerciales hacia Colombia (p. 23)
2. Municipios de la Sabana de Bogotá y Zonas Francas en Cundinamarca (p. 50)
3. Espacialización de las ZF en el territorio nacional (p. 55)
4. El *Triángulo de oro* - BCM y su relación con las ZF (p. 65)
5. Zonas Francas en la región central de Colombia (p. 66)
6. Provincias Sabana Centro y Sabana Occidente y ZF (p. 68)
7. Impactos en el territorio nacional por efecto de normativa de ZF (p. 71)
8. Zonas Francas de Bogotá y su relación con el municipio de Mosquera (p. 73)
9. Municipio de Mosquera (p. 80)
10. Suelo de Expansión Vereda Siete Trojes. PBOT 2000 y PBOT 2006 (p. 81)
11. Plan Parcial Siete Trojes (p. 91)
12. Zona Franca Permanente de Occidente (p. 102)
13. Promoción y ventas en la Zona Franca de Occidente y franjas verdes originalmente propuestas (p. 103)

## Lista de símbolos, siglas y acrónimos

CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Corporación Autónoma Regional
CARCE	Comité Asesor Regional de Comercio Exterior
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIZF	Comisión Intersectorial de Zonas Francas
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
ECOPETROL	Empresa Colombiana de Petróleos
FC	Fideicomiso
Ha	Hectárea
IED	Inversión Extranjera Directa
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
IIRSA	Iniciativa de Integración Regional Sur Americana
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Km	Kilómetro
m <sup>2</sup>	Metro Cuadrado
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial
MI	Matrícula Inmobiliaria
NGE	Nueva Geografía Económica
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OT	Ordenamiento Territorial
OUR	Ordenamiento Urbano Regional
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PD	Plan de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Plan Parcial
PP7T	Plan Parcial Siete Trojes
TLC	Tratado de Libre Comercio
VIS	Vivienda de Interés Social
ZEE	Zona Económica Especial
ZF	Zona Franca
ZFO	Zona Franca de Occidente
ZIF	Zona de Integración Fronteriza

---

## Lista de figuras, cuadros y tablas

Figura 1. Mapa conceptual (p. 5)

Cuadro 1 Jerarquía de ciudades mundiales (p. 8)

Cuadro 2 Fases de la globalización y sus características (p. 12)

Tabla 1.1 Fletes de importación desde países socios de Colombia (p. 21)

Tabla 1.2 Apertura internacional de algunos de los países más dinámicos del mundo comparada con la de Colombia (p. 22)

Tabla 1.3 Evolución normativa de Planes Parciales (p. 48)

Tabla 2.1 Listado de ZF en el territorio nacional (p. 61-62)

Tabla 2.2 Listado de ZF en Cundinamarca y Bogotá (p. 67)

Tabla 2.3 Tarifa ICA en municipios cerca a Bogotá (x mil) (p. 72)

Tabla 3.1 Aumento del Índice de Ocupación que benefició a los predios *San Laureano* y *El Paraíso* no incorporado en la liquidación de plusvalía (p. 85)

Tabla 3.2 Distribución de cargas y beneficios del Plan Parcial Siete Trojes (p. 90)

Tabla 3.3 Diferencias entre área transada y área *in situ* de los predios *San Laureano* y *El Paraíso* (p. 95)

Tabla 3.4 Tres predios partícipes del programa de ejecución de PP7T, áreas y composición porcentual (p. 96)

Tabla 3.5 Cálculo de plusvalía sin obras de infraestructura realizado por Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería (p. 97)

Tabla 3.6 Recaudo de plusvalía en once años. Promedio pago/Ha (p. 97)

Tabla 3.7 Hechos normativos nacionales y municipales, efectos y actores (p. 110-111)

Tabla 4.1 Ejercicio de efecto plusvalía para los predios *San Laureano* y *El Paraíso* (p. 128)



# Introducción

Hubo una época en la que los Estados Nación protegían sus industrias, las cuales se localizaban en las ciudades y puertos. La época se conoce con el nombre de etapa de industrialización por sustitución de importaciones y tuvo lugar entre 1930 y 1980.

En la década de los años 70, la crisis del petróleo comenzó a cambiar esta situación, debido a que afectó a la industria y a la sociedad en general, los índices de inflación y de desempleo se dispararon, llegó la recesión y con ella se dejó de lado el modelo de Estado Bienestar keynesiano.

Como resultado, surge el modelo neoliberal, caracterizado por la privatización de los bienes y servicios que tradicionalmente proveía el Estado. Los países del Tercer Mundo reciben cuantiosos préstamos que dan origen a la etapa de la deuda externa y a la llegada del neoliberalismo a América Latina. Luego de la caída del muro de Berlín, a finales de la década de los años 80, emerge el Consenso de Washington como respuesta a la crisis de la deuda externa en América Latina, cuyos países no deseaban aplicar las reformas que los prestatarios pretendían.

La aplicación de las medidas promulgadas por el Consenso de Washington tuvo consecuencias tanto positivas como negativas, que a su vez llevaron a la necesidad de ampliarlas, lo cual se logró por la vía de las reformas constitucionales o incluso, como en el caso de Colombia, por medio de la expedición de una nueva constitución política, dada la coyuntura que implicaba el conflicto con los grupos armados en ese momento.

En este contexto, florecen importantes avances en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que ofrecen nuevas posibilidades para los flujos de información y de capitales, cuya característica principal es la flexibilización. Esta flexibilización, que incluye el ámbito laboral, se junta con la desregulación propia del modelo neoliberal y produce un cambio fundamental en la espacialización de las actividades industriales.

La posibilidad de utilizar las comunicaciones en cualquier momento y lugar, sin necesidad de estar amarrados con las redes físicas que solo ofrecen las ciudades, permite la relocalización o deslocalización de las ZF, su desterritorialización, desde las ciudades hacia las regiones, zonas periurbanas, o hacia suelos rurales, en las agroindustriales, pero conectadas a infraestructuras físicas y virtuales, actuales o futuras.

Sin embargo, cualquier ZF es en esencia una instalación industrial o bodega y como tal requiere de la prestación de servicios públicos continuos, que son dotados por los municipios que, como receptores de las ZF, deben asimilar sus impactos en el territorio.

En Colombia, la primera ZF fue creada a finales de los años 50, durante la etapa de sustitución de importaciones en la *Puerta de oro de Colombia*: Barranquilla. Hasta el año de 1972 se contaban once ZF en todo el territorio nacional y en 2010 había más de setenta declaradas, beneficiarias de una política tributaria muy particular y listas para apoyar los TLC. La mayoría de los informes o estudios sobre las ZF se refieren a la economía y al comercio, y en la medida en que se ha producido su emergencia masiva, los diversos efectos sobre el territorio se vuelven notables.

En este escenario, se parte del análisis de las ZF para explicar algunos elementos de la política pública y su caracterización espacial, desde la perspectiva del Ordenamiento Territorial. El periodo comprendido abarca desde el año 2007 hasta finales de 2010. Se incluirá, como estudio de caso, la Zona Franca del municipio de Mosquera, en el departamento de Cundinamarca, en la región central del país, por su localización periurbana, en suelo rural y sobre un corredor vial nacional.

Con este trabajo se espera aportar elementos para comprender la influencia de la globalización en la política pública de las ZF, interpretar su espacialización en el territorio nacional y determinar cuál región del país las concentra. Al estudiar el caso de Mosquera, se espera analizar y explicar el efecto de la aplicación de los instrumentos de planeación y de gestión del suelo en el Ordenamiento Territorial, el Plan Parcial y la plusvalía. Por último, se formulan algunas propuestas y recomendaciones.

La selección del caso del municipio de Mosquera se realizó también como una respuesta a la controversia que suscitó el hecho de que los hijos de un presidente de la república, en ejercicio, obtuvieran ganancias exorbitantes, con una rentabilidad poco común, aún en actividades ilícitas, gracias a decisiones gubernamentales de carácter administrativo, entre otras, la obtención de declaratoria oficial de ZF.

Más allá de las copiosas ganancias obtenidas por un puñado de particulares, en el caso de la ZFO de Mosquera, el peor daño que se ha hecho al país es su localización lejos de las fronteras y de los puertos frente a los litorales Pacífico y Atlántico.

Lo anterior, porque este hecho afecta la competitividad del país exportador por los costos de transporte carretero de los bienes desde el interior del territorio hasta los puertos.

En razón a la notoriedad de los actores involucrados en el caso de Mosquera, y a que los funcionarios que intervinieron o tuvieron conocimiento de este asunto aún están vinculados con la administración pública, el acceso a la información ha sido restringido. Por esta razón, la pesquisa recurre a otras fuentes de consulta, en particular a medios de comunicación, artículos de prensa, información de Internet, debates de control político y al libro *Las perlas uribistas*, editado en 2010 por Random House Mondadori S.A., en particular el capítulo *Sobrados de lote*, escrito por el periodista Daniel Coronell.

Se utilizará la entrevista como fuente primaria para evaluar de modo preliminar la política pública y para acopiar información sobre el estudio de caso. También, se mostrará la cartografía del territorio en escala nacional, regional y municipal, para indicar la localización de las Zonas Francas.

Además, se mostrará la integración de la Comisión Intersectorial de Zonas Francas CIZF y se expondrán los datos oficiales emanados sobre la declaratoria de ZF entre el año 2007 y septiembre de 2010. Por último, se estudiará el caso del municipio de Mosquera y se incluirán averiguaciones sobre la aplicación o no de la plusvalía como instrumento de gestión del suelo, y se plantea un ejercicio de aplicación de plusvalía en suelo de expansión, a partir de información oficial. Para complementar el estudio, se revisan dos elementos adicionales de valorización del suelo: la declaratoria de ZF y la decisión de convertir en doble calzada la vía frente a la ZFO.

El presente trabajo será de utilidad para los funcionarios municipales inmersos en la urgente solución de necesidades de su territorio y también para quienes formulan políticas públicas, al reparar en los complejos efectos de sus decisiones. Así mismo, se espera que sea de buen recibo entre los estudiantes y los ciudadanos que, en ejercicio de la democracia, entienden que las decisiones públicas, por mandato constitucional, deben responder al interés general y, en consecuencia, deben estar alejadas del interés particular, en el propósito de mejorar nuestra democracia.

## **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

El interés por la emergencia de las Zonas Francas en el territorio nacional entre 2007 y 2010, me lleva a formular preguntas que den cuenta de su conexión con fenómenos exógenos y sus relaciones endógenas, de su localización y las causas de esta. Al abordar estos asuntos, la pregunta central es:

**¿Qué relación tiene el ordenamiento territorial con el proceso de globalización?**

¿Cómo influye la globalización en algunas políticas de ordenamiento territorial?

¿Qué determina la espacialización de las Zonas Francas en el territorio nacional?

¿En qué región del país están concentradas las Zonas Francas?

¿Qué hechos o incentivos generan su localización en un municipio determinado?

## **OBJETIVO GENERAL**

Avanzar en la comprensión de las influencias globales y nacionales sobre la política pública de las Zonas Francas e interpretar su espacialización en el territorio nacional.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

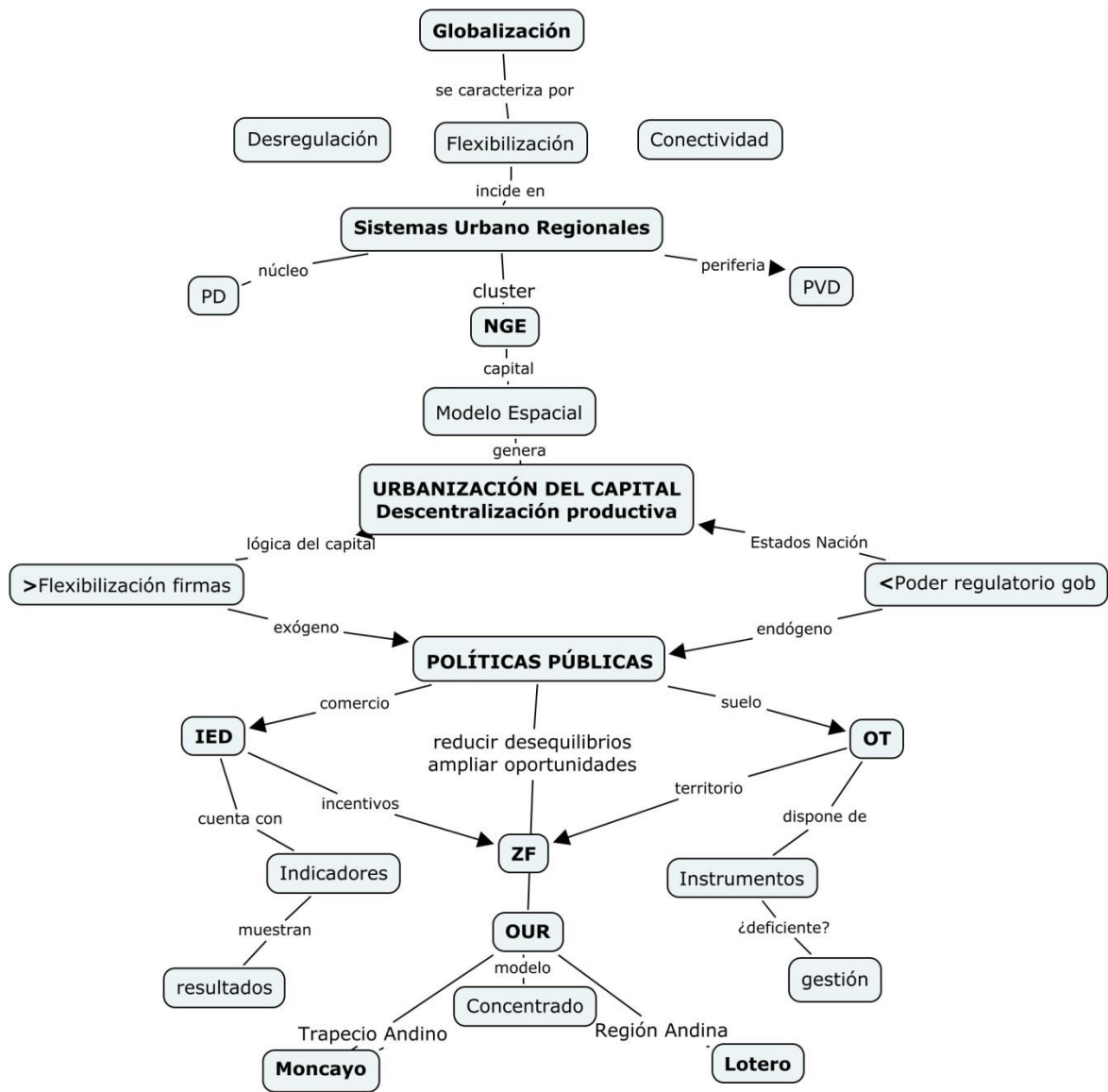
- Demostrar la concentración de las Zonas Francas en el centro del país.
- Explicar los efectos de la localización de las Zonas Francas en un ente territorial y la aplicación de instrumentos de gestión del suelo.
- Contribuir con una propuesta de lineamientos y políticas para mitigar o equilibrar algunos de estos efectos.



# 1. Marco teórico conceptual

El abordaje del tema de estudio se realizará a partir de tres postulados: i) Las ZF obedecen a la lógica de la globalización; ii) Las ZF se implementan por medio de la política pública en un Estado Nación y iii) Las ZF se localizan en territorios determinados, que en el ordenamiento político administrativo colombiano corresponden a los municipios o distritos. (Ver Fig. 1)

Fig. 1 Mapa conceptual



## 1. Globalización

Los procesos de globalización están asociados al flujo del capital internacional en el contexto del modelo neoliberal, caracterizado, entre otros, por tres elementos principales: desregulación económica; flexibilización laboral y administrativa (Boston, 1991) y las redes de conectividad física y virtual para facilitar el intercambio de bienes y servicios. En primer término, es conveniente introducir algunas definiciones de globalización en relación con la espacialidad y el territorio.

Concentración del tiempo y del espacio (Harvey, 1995); articulación directa de lo global y lo local a la práctica de lo glocal (Featherstone, 1990); integración funcional de actividades económicas internacionalmente dispersas (Gereffi, 1995); articulación en tiempo real de actividades sociales localizadas en espacios geográficos diferentes (Castells, 1998); mosaico global emergente de sistemas regionales de producción y cambio (Scout, 1998); sistematicidad de las nuevas interacciones (Axford, 1995) o nueva geoeconomía (Dicken, 1998). (Mochi, sf)

Si bien el término globalización es relativamente nuevo, no significa que no existieran unas relaciones y procesos similares para los intercambios entre los Estados Nación y las ciudades, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, e incluso desde la baja edad media, como es evidente con la Liga Hanseática, que habiendo comenzado en el siglo XII alcanzó su esplendor en el siglo XIV con la afiliación de unas 170 ciudades que se articularon comercialmente desde Londres hasta Nóvgorod.

Este flujo se produjo a través del mar Báltico e incluyó a comunidades de Estonia, Letonia, Dinamarca, Finlandia, Rusia, Polonia, Suecia, Países Bajos e Inglaterra, mucho antes de la formación de los estados nacionales tal como hoy los conocemos.

La diferencia radica en que antes eran las ciudades las que localizaban el comercio, en particular las ciudades puerto y las ciudades cruce de caminos. Krugman compara a Chicago (1894) con Los Ángeles (1984) y se refiere a ellas como pueblos transformados en enormes áreas metropolitanas. Este proceso de intercambio comercial había sido interrumpido durante el periodo de entreguerras, cuando los gobiernos se volvieron proteccionistas y cortaron los lazos históricos de comercio que ya funcionaban de tiempo atrás (Krugman, 1999).

Esta etapa, pero en particular el periodo de la posguerra, se caracteriza por la recuperación de las naciones derrotadas, especialmente en Europa, con el énfasis puesto en el bienestar de la sociedad, que había padecido los horrores de la guerra.

### **1.1 Del internacionalismo a la globalización**

La década de los años 70 marca la pérdida de protagonismo de los Estados Nación y la consecuente crisis fiscal del modelo Estado Bienestar en 1973. Se trata del tránsito del internacionalismo hacia la globalización.

Las regiones de los países que pretenden su articulación con la economía mundial, son vulnerables a esa acentuación de la heterogeneidad dado el carácter sesgado de la globalización, que no incluye una agenda política internacional, lo cual genera un déficit de democracia, pues esta “solo adquiere sentido si se permite que los procesos nacionales de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz entre los sectores diferencialmente afectados por el proceso de globalización” (Krugman, 1999).

Estos riesgos se generan por el modo flexible de producción en una red globalizada, con uso intensivo de telemática (sistemas computacionales y comunicaciones integradas), que se acompaña de la globalización financiera, virtualmente imposible de controlar y menos por países emergentes, que no cuentan ni con recursos ni con tecnologías apropiadas.

En este contexto, emerge una banca transnacional, que funciona 24 horas en las ciudades, *City never sleeps*, se fortalecen ciertas monedas y se genera, como estrategia financiera dirigida a los gobiernos, un incremento del interés por atraer Inversión Extranjera Directa (IED), “[...] *encouraged by transnational organizations such as the World Bank, the IMF, and the OECD* [...]” (Knox P. , 1995). La flexibilización facilita la capacidad de las firmas para responder al mercado, por medio del uso de la tecnología y de los empleados polivalentes o con habilidades múltiples, en los territorios que ofrecen desregulación (Knox & Steven, 2009).

El papel del Estado Nación en la gestión urbana territorial se reduce, por la influencia del Consenso de Washington, a dos principios básicos: neutralidad y subsidiaridad.

Neutralidad significa que la acción del Estado debe ser indirecta, de tal modo que no afecte el mercado, con lo cual se pretende lograr competitividad. Subsidiaridad, quiere decir que el Estado interviene solo donde el mercado no llega, en otras palabras, el Estado subsidia una de las fallas del mercado (De Matos, 2005). Así, Carlos De Mattos concluye que el papel estatal es mucho más limitado que el reconocido durante el auge de la planificación, dado que ahora se trata de desregular, de permitir, de atraer la inversión.

La facilidad para acceder al capital por parte de las corporaciones y la desregulación ofrecida por los gobiernos, en un marco de competitividad, hace que el capital se establezca en los territorios que le son funcionales para reproducir el capital en el menor tiempo posible y, al mismo tiempo, conformar redes a nivel global.

Estos factores generan un sistema de ciudades mundiales en el sistema global, jerarquizadas en primarias y secundarias, pertenecientes a países desarrollados y a países periféricos, caracterización que reproduce el denominado esquema centro-periferia. (Ver Cuadro 1)

**Cuadro 1. Jerarquía de ciudades mundiales**

Países desarrollados		Países periféricos	
Primarias	Secundarias	Primarias	Secundarias
Londres* 1	Bruselas* 3		
Paris* 2	Milán 3		
Rotterdam 3	Viena* 3		
Frankfurt 3	Madrid* 3		Johannesburgo 3
Zúrich 3			
Nueva York 1	Toronto 3	Sao Paulo 1	Buenos Aires* 1
Chicago 2	Miami 3		Río de Janeiro* 1
Los Ángeles 1	Houston 3		Caracas* 3
	San Francisco 3		Ciudad de México* 1
Tokio* 1	Sídney 3	Singapur* 3	Hong Kong 2
			Taipéi* 3
			Manila* 2
			Bangkok* 2
			Seúl* 2
Nota: *Capital nacional			
Rango poblacional		1= 10 – 20 millones	2= 5 - 10 millones
			3= 1 - 5 millones

Fuente: World Cities in a World system. 1995.

Esta propuesta de categorización resulta de la oferta de servicios, la capacidad para ser nodo de transporte, la capacidad de consumo, el tamaño poblacional, o por ser las ciudades sedes de corporaciones o instituciones de carácter privado o público. (Friedman, 1995). En síntesis, se trata de la aglomeración en las ciudades.

La aglomeración o agrupación, mejor conocida como *cluster*, es la base de la Nueva Geografía Económica, modelo que hoy se constituye en el paradigma de la espacialización.

## 1.2 La Nueva Geografía Económica (NGE)

Entronizado el posfordismo, se desarrolló lo que se conoce como el manifiesto de la nueva geografía económica (Fujita, Krugman, & Venables, 1999), caracterizada por la flexibilización.

La nueva geografía económica, según Krugman, “basa su programa de investigación en las dos preguntas clásicas de la economía espacial:

¿Por qué se concentra la actividad económica en unas determinadas localizaciones en vez de distribuirse uniformemente por todo el territorio?

¿Qué factores determinan los sitios en los que la actividad productiva se aglomera?”. (Moncayo E. , 2001)

Para Krugman, hay dos clases de fuerzas que actúan sobre la concentración geográfica: las centrípetas y las centrifugas.

Dentro de las primeras se destaca el tamaño del mercado, los mercados laborales densos (mano de obra) y las externalidades positivas. Las segundas son las externalidades negativas, como la congestión y la contaminación.

Estos interrogantes, y la determinación de las fuerzas centrípetas y centrifugas, nos llevan a la categorización de las ciudades y de las regiones en el contexto de la mundialización o de la globalización.

Estos hechos desbordan las ciudades, tal cual se conocieron hasta finales del siglo XX, y llevan a nuevas respuestas a la aglomeración, ligada a los flujos de información, de capital y, en algunos casos, a los flujos humanos.

### 1.3 De las ciudades mundiales a las mega ciudades región a través del capital

El primer capítulo del libro *Ciudades región globales* (Allen, Agnew, Soja, & Storper, 2001) recoge un par de denominaciones tomadas de Hall (1966) y de Sassen (1991): Ciudades Mundiales y Ciudades Globales, respectivamente. Para Allen, no se trata solo de ciudad, sino también de región e introduce la noción de ciudades región globales.

En la medida en que aumenta la concentración de toda índole y el tamaño de las regiones aumenta o se densifica, por efectos de la aglomeración, se produce otro cambio de escala y se llega a la Mega-región (Sassen, 2007). China, la locomotora del mundo y primera receptora de inversión global, propone las mega ciudades región (Jiang Yeh, 2010).

En Asia, las mega ciudades región tienen una tremenda influencia del neoliberalismo, dadas las políticas orientadas al mercado, que también aprovecha la mano de obra barata y las economías de escala, donde la producción nunca se detiene.

Esta situación genera una lucha de parte de los planificadores y diseñadores de política contra la fragmentación a través de innovaciones en la gobernabilidad y el planeamiento, que está remodelando estas mega ciudades región alrededor del mundo.

Para estos autores, uno de los puntos clave es la gestión gubernativa multinivel integrada con las cualidades urbanas, en el marco multiescalar. La obra incluye estudios de caso sobre China, Australia, Estados Unidos y Europa. No hay ninguna referencia sobre América Latina.

Una mega ciudad región se define, según Hall y Pain (2006), citados por Jiang, como una aglomeración de ciudades contiguas o áreas metropolitanas que tienen autonomía administrativa pero están fuertemente vinculadas y aglomeradas alrededor de una ciudad central más grande, o varias de ellas.

Y agrega: “estos sitios existen como entidades administrativas separadas, en las cuales la mayoría de los residentes trabaja localmente, como parte de una región funcional más amplia conectada por densos flujos de gente e información”.

El factor común en cualquiera de estas definiciones espaciales es la influencia del capital global. Bodegas, maquilas, condominios de lujo, complejos hoteleros, campos de golf, proyectos paradigmáticos y, por supuesto, instalaciones industriales o de servicios, dentro de las cuales se encuentran las ZF, hacen parte de los ejemplos.

El capital abre la puerta con la promesa del empleo, pero “(...) en los últimos tres años desaparecieron 200.000 trabajos de la zona de la maquiladora en México para irse a China. (...) China tiene un tremendo superávit en su balanza de pagos con respecto a los Estados Unidos, y por lo tanto tiene la capacidad de ejercer influencia financiera sobre ellos” (Harvey, 2005).

China es el centro emergente receptor del capital (industrial) debido a la subvaloración de su moneda, hecho que les permite la mayor competitividad para producir y exportar. Ni Estados Unidos ni China firmaron los convenios de Oslo, porque se trata de las dos hegemonías globales. Si bien China es el mayor contaminante ambiental, son los capitales de propiedad de los países del G-20 y del propio país asiático los que están localizados en fábricas que operan con carbón y emiten toda clase de residuos tóxicos.

Desde luego, la espacialización que resulta de la localización de los flujos de capital también está relacionada con el mercado. Krugman lo define como la Causación Acumulativa: “Las actividades se agrupan donde los mercados son grandes y los mercados se vuelven grandes donde las actividades se agrupan” (García-Huidobro, 2010).

La Internet y las TIC han facilitado esta nueva espacialización que se produce también de modo disperso alrededor de las grandes ciudades, como forma de descentralización de las actividades aglomeradas apoyada en las telecomunicaciones (Sassen, 2004),

#### **1.4 América Latina**

El hecho de que pocas ciudades latinoamericanas aparezcan en la jerarquización global propuesta por Friedmann no significa que el capital y la globalización no estén produciendo efectos en la geografía de estas, según tres fases que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha identificado. (Ver Cuadro 2)

**Cuadro 2. Fases de la Globalización y sus características**

	Movilidad del capital	Movilidad mano de obra	Libre comercio	Instituciones globales	Instituciones nacionales
<b>1870- 1913</b>	Alta	Alta	Limitado	Inexistentes	Heterogéneas
<b>1945- 1973</b>	Baja	Baja	Limitado	Creación	Heterogéneas
<b>1974- en adelante</b>	Alta	Baja	Alto	Rezago	Homogéneas

Fuente: América Latina y el Caribe en la era global – CEPAL 2004. Adaptación del autor.

Esta “creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter nacional o regional” (Cepal, 2004) brinda oportunidades, pero plantea tres grandes riesgos: inestabilidad comercial y financiera, exclusión y acentuación de la heterogeneidad estructural, referida a mayores brechas.

Así como existe la denominación países en vías de desarrollo, Marcuse y Van Kempen hablan de “ciudades en vías de globalización”, caracterizadas por su dinámica de crecimiento de metropolización expandida, “ciudades de cobertura y alcance regional, de estructura policéntrica y fronteras difusas” (De Mattos C. A., 2001).

Esta situación no es generalizada y solo se presenta en las ciudades región, “en las que están localizados los nodos principales de la red de flujos de capital y conocimientos” (De Mattos C. A., 2004), siempre y cuando estas ciudades región sean grandes aglomeraciones, para que le sean funcionales a la globalización.

Ha ocurrido lo que De Mattos denomina “descentralización productiva”, como resultado de la mayor flexibilidad de las empresas y de la progresiva pérdida regulatoria por parte de los estados nacionales, lo cual genera que las grandes aglomeraciones urbanas se ubiquen ventajosamente en relación con las ciudades medias y pequeñas, por ser lugares que ofrecen mejores condiciones para la valorización de los capitales en movimiento (De Mattos C. A., 2006).

Esto significa que la globalización tiene una doble lógica: la exógena alrededor de los flujos y redes y la endógena en relación con la producción en determinados territorios. En ambos casos es necesaria la profundización de la apertura hacia afuera para facilitar la “tendencia a generalizar, homogeneizar o globalizar las formas de pensar o de hacer incluso políticas” (De Mattos & Iracheta, 2008).



Entonces, son las regiones con grandes mercados las receptoras de capital, en una red mundial. En América Latina, comenzando desde el sur, el Gran Buenos Aires (Fritzsche, 2011), el Valle Central de Chile, en Brasil, las regiones de cuatro grandes ciudades: Río de Janeiro, Brasilia, Curitiba y Sao Paulo (Tormo, 2008); en Perú, Lima (Vergara, 2011), en Ecuador, Quito (en menor grado) y la Región Central en Colombia (Moncayo E. , 2007).

El cambio de siglo coincide entonces, según los autores citados, con nuevos retos de diversa índole para las ciudades región globales, que tienen que ver con su rápido crecimiento, sus nuevos problemas y respuestas, retos para las nociones tradicionales de democracia y ciudadanía, en el marco de dos grandes ideologías: neoliberalismo y social democracia.

No obstante la influencia de la globalización, los Estados Nación aún tienen cierta autonomía para formular políticas públicas en el marco de las relaciones internacionales, con apego a los tratados y protocolos diplomáticos y en respuesta a las complejas condiciones particulares en cada territorio nacional o regional, que resulta en el manejo de las relaciones sectoriales e intersectoriales en tres grandes frentes: comercio, agricultura y ambiente. Por esta razón, es necesario establecer algunos conceptos básicos conducentes a entender en qué consiste la evaluación de las políticas públicas y cómo ha transcurrido la globalización en Colombia.

A continuación, se presenta una breve revisión bibliográfica desarrollada a partir de la lectura de seis textos.

Los tres primeros tienen que ver con el territorio, la geografía y la teoría económico-espacial. El primero de los autores citados es Jean Paul Deler, quien brinda una visión panorámica del territorio colombiano con perspectiva histórica. El segundo es el profesor y geógrafo Luis Carlos Jiménez Reyes, quien acota conceptos que complementan a Deler. El tercero es el profesor Edgar Moncayo, cuyos planteamientos permiten articular la geografía con la economía, en su expresión espacial. Los tres restantes se refieren a las Zonas Francas.

## 1.1 Revisión Bibliográfica

En *Estructuras y dinámicas del territorio colombiano*, Jean Paul Deler lo define como fraccionado, con su espacio físico natural muy heterogéneo y por largo tiempo poco poblado, con la población dispersa en focos regionales relativamente aislados. No obstante lo anterior, Deler expresa que hay elementos que le han conferido coherencia al conjunto espacial. (Ver Imagen 1.1)

Con respecto a la globalización, Deler afirma que el territorio colombiano es la piedra angular de Suramérica, por su doble litoral y por sus aeropuertos en posición de valor, por ser cruce de itinerarios principales del continente. Esto ha resultado ventajoso para el narcotráfico porque el territorio está a medio camino entre productores y consumidores de drogas y al mismo tiempo, cerca de los paraísos de blanqueo de dinero.

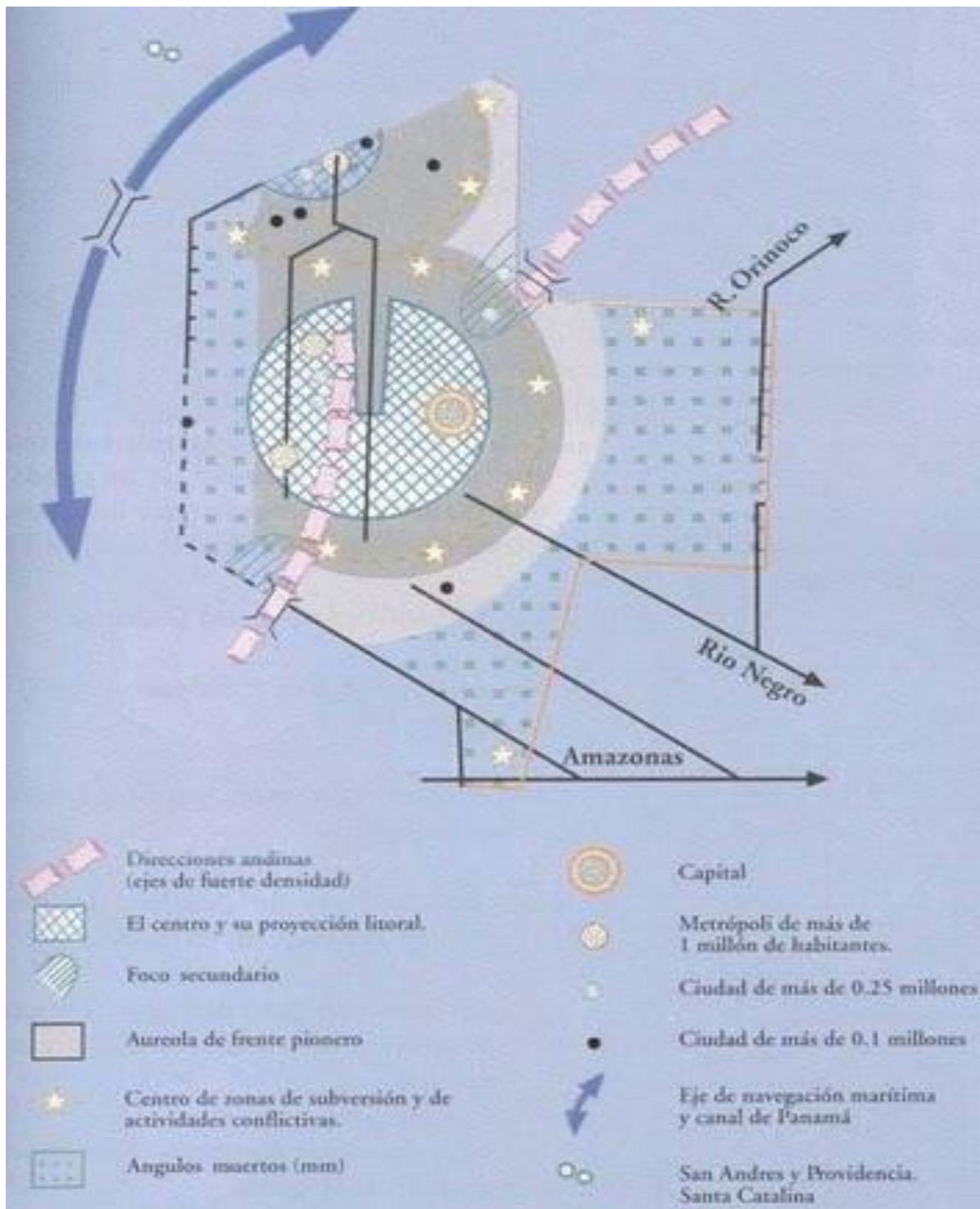
Además, destaca la persistencia de Bogotá como centralidad, más de cuatro siglos y medio después de la conquista, como figura clásica del espacio interior que junto con las tierras caucanas y antioqueñas se articula hacia el litoral para facilitar la comunicación con la metrópoli, primero por el río, que fue navegable en las tres cuartas partes de sus 1550 Km, luego por el ferrocarril y ahora por las carreteras, en donde se repite la continuidad del eje Bogotá-Cartagena.

Un hito importante es la emergencia del *Triángulo de oro*, como resultado de la colonización agrícola del café y su consecuente crecimiento urbano entre 1890 y 1930, hechos que condujeron a la creación de la Federación Nacional de Cafeteros y del Banco Cafetero. En este punto, Deler señala que el café facilitó la base para el comercio exterior desde comienzos del siglo XX hasta la década de los años 80.

Basado en un corema, Deler esquematiza la estructura espacial del territorio colombiano que se conforma con un centro, con eje lineal por el río que alberga un rosario de poblados, destacando la discontinuidad territorial que se impone a lo largo de 70 kilómetros del curso del río Magdalena, a falta de un puente entre Puerto Berrio y Barranquilla. De igual modo, es notable el fuerte eje cordillerano Quito-Bogotá-Caracas.

El autor no toca el tema específico de las ZF, pero el corema planteado facilita la interpretación de los componentes geográficos y poblacionales, sus jerarquías y relaciones con los países vecinos.

**Imagen 1.1:** Corema Estructura espacial del territorio colombiano. Jean Paul Deler, 2001



Fuente: Cuadernos de Geografía Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2001. Vol. 10

En concordancia con el corema planteado por Deler, y pasando a los conceptos de región y categorías de espacios geográficos, Luis Carlos Jiménez Reyes, en su escrito *Organización espacial y región en Colombia*, incluye los términos de división del espacio geográfico, cuenca geográfica y región natural.

Además, ubica el origen de la Región Polarizada, que se relaciona con el propósito de las ZF, después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente en Europa, con motivo de los procesos de planificación que antecedieron la reconstrucción de los territorios en los países más afectados y muestra cómo François Perroux acuña el concepto de polo de crecimiento, con base en los trabajos previos de Christaller y Lösch.

El enfoque funcional de la Región Polarizada es criticado severamente por este autor, por el hecho de ver la región desde una sola escala, sin incorporar otros elementos, y afirma que la geografía está al servicio del poder y de la economía.

Así mismo, Jiménez menciona las redes materiales, que abarcan las infraestructuras físicas y las redes inmateriales, que articulan las redes de ciudades y las nuevas jerarquías urbanas, ampliamente influidas por lo digital, a través de Internet, datos, transacciones bancarias en línea y dinero plástico, como elementos de la globalización.

Sin embargo, cree que al llegar al país los avances en distintos campos por efecto de la globalización, pero con retrasos, el desarrollo regional resulta desigual, producto del proceso histórico y de las influencias externas e internas, lo cual genera expresiones socio espaciales propias.

El escrito se queda corto en términos cuantitativos, no hay cifras o mediciones que apoyen la argumentación cualitativa planteada en el campo de la geografía.

Por su parte, Edgar Moncayo, en *Nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional en el contexto de la integración económica y la globalización*, define el territorio como el insumo oculto hasta ahora en los enfoques sobre desarrollo regional (subnacional), que se entiende a partir de la presunta debilidad del Estado Nación, que en realidad es transferencia de ciertas competencias a organizaciones supranacionales.

A partir de la triada espacio, geografía y organización territorial, y su creciente importancia en los estudios sobre desarrollo, el autor junta la globalización y lo local, hecho que da como resultado el término glocalización, que responde a la competitividad.

Las lógicas de la globalización obedecen a la aglomeración, según la NGE, que tarde o temprano se afecta por fuerzas centrípetas o por fuerzas centrifugas. Lo físico y lo digital constituyen dos planos simultáneos que consumen distintos tiempos en el espacio.

Moncayo, apoyado en otros autores, concluye que es la dinámica de la riqueza de las regiones la cuestión central que ahora se formula en la economía política clásica, mientras que antes se planteaba a partir de la pregunta: ¿cuál es el origen de la riqueza de las naciones?

El planteamiento del autor, apoyado principalmente en Krugman, permite hacer una aproximación a las ZF a través de conceptos de la economía espacial, según los diferentes estudios sobre localización o espacialización de la industria en el territorio colombiano, basado en robustas teorías que ha venido desarrollando en su muy reconocida trayectoria.

Con respecto a las ZF, específicamente, a continuación se resumen tres escritos, que dan cuenta del origen, evolución e impactos de las mismas, respectivamente.

El origen de las ZF en Colombia se remonta a la Ley 105 de 1958, según escribe Prospero Carbonell, quien se enfoca en una caracterización jurídica de las primeras ZF de acuerdo con lo consignado en el documento *Zona Industrial y Comercial de Barranquilla*. Esta fue creada como un establecimiento público, por lo tanto, exenta del pago de impuestos y gravámenes por ostentar esa categoría.

El texto es revelador en cuanto a los roles y la descentralización, en contraste con la política vigente en el periodo de estudio 2007-2010. El Congreso autorizó al gobierno para que, a pedido de los concejos municipales, se establecieran otras ZF con prelación en Cali, Buenaventura; Cartagena; Cúcuta y Santa Marta (Ley 105 de 1958, artículo 1, párrafo único).

La tierra de la ZF le pertenecía al Estado y se podía usufructuar a particulares hasta por 50 años. Los terrenos o áreas necesarias se declaraban de utilidad pública. Las ZF industriales y comerciales prestaban un servicio público sin ánimo de lucro.

La Junta Directiva de la ZF, por medio de resoluciones, fijaba tarifas de arrendamiento y establecía el reglamento de construcciones, el pago de fletes, los plazos de retiro de carga, etc. Lo anterior, según los decretos 2663 de 1959 y 2240 de 1962.

En un texto mecanografiado, titulado *Régimen de Zonas Francas en Colombia*, publicado en 1984, la Cámara de Comercio de Bogotá resumió las ventajas de la creación de ZF: generación masiva de empleo, vinculación de inversión extranjera y la introducción de nuevas tecnologías. Así mismo, se expuso la necesidad de aumentar las exportaciones como factor generador de divisas en un contexto de caída de reservas internacionales.

El texto da cuenta de la creación de un Comité de Restructuración de ZF y su viaje al lejano oriente -en 1983- para observar su funcionamiento. La visita permitió conocer casos como el de Taiwán, donde trabajaban alrededor de 90.000 personas en un área de tan solo un kilómetro y medio. Por supuesto, tratar de implementar en Colombia una zona con estas características implicaría una excepción a la Ley 48 de 1968: suprimir prestaciones sociales, que se veían como un lastre para la generación de empleo.

Se destacan las declaraciones del entonces representante de los usuarios ante las ZF, Sabas Pretelt de la Vega, quien en su condición de gerente de Jota Gómez de Cali, se quejaba de la pobreza, el desempleo y la negligencia de los ministros de trabajo para incentivar el empleo, señalando que las ZF se constituían en oportunidad para su generación. Ironizaba sobre cómo unos colombianos de mala clase habían logrado aprovechar la ventaja comparativa de la localización de Colombia para inundar de cocaína los EE.UU.

Por supuesto, el escrito referido tiene una visión sesgada desde lo empresarial o corporativo y no hace ninguna mención a los impactos de las ZF sobre el territorio, a pesar del mencionado viaje del comité a la antigua Formosa, dado que para esa época no habían sido promulgadas las leyes 9 de 1989 ni 388 de 1997, y menos la nueva Constitución Política de 1991, que es donde se incorpora este asunto y otros complementarios.

Para cerrar esta breve revisión bibliográfica, dos jóvenes investigadores del Banco de la República, Jorge Ramos F. y Karen Rodríguez, hacen un análisis de los beneficios tributarios de las ZF en el impuesto de renta, desde un enfoque estrictamente económico.

El escrito arranca con la definición de ZF como un área geográfica en la que se desarrollan actividades industriales, comerciales y de servicios, al amparo de un tratamiento preferencial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.

El documento presenta la medición de dos beneficios otorgados a las empresas que operan en las ZF: una tarifa diferencial del 15% en impuesto de renta y una deducción especial por inversión en activos fijos hasta 2010.

Se concluye allí que las ZF generan un tratamiento inequitativo frente a actividades similares desarrolladas en territorios por fuera de ellas, lo cual desincentiva inversiones por fuera de esas zonas y condiciona a que las empresas existentes “evalúen posibilidad de ubicar parte de sus actividades bajo este régimen” generando un problema de asignación de recursos, hecho que resulta injustificado para Fedesarrollo, según citan los articulistas, debido a que se generan inequidades tributarias entre empresas similares.

El escrito, a pesar de plantear algunos de los efectos de la política, no profundiza en el condicionamiento que esta genera en cuanto a la localización del paquete de inversiones público-privadas que requiere una ZF en un territorio determinado, en un espacio específico, que cumpla con los requisitos que exige el sector central del gobierno y con las condiciones que impone el inversionista privado. En estas circunstancias, el municipio receptor de un proyecto de ZF termina por subsidiar elementos clave de la operación y por asumir algunas de las externalidades negativas que estas infraestructuras ocasionan en su territorio.

Los analistas afirman que la normativa de las ZF fue motivada por la necesidad de atraer inversión, más que por la propia promoción de las exportaciones, para atender compromisos adquiridos por Colombia ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), sobre el desmonte de subsidios a las exportaciones.

Este nuevo enfoque de la política de ZF constituye un quiebre a su propósito original de fomentar las exportaciones, cambio que se generó en cumplimiento del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, en el seno de la OMC (Fedesarrollo, 2008).

Lo anterior corrobora la influencia de las políticas de la globalización sobre las políticas públicas del Estado colombiano.

## 1.2 Origen y características de la globalización en Colombia

En Colombia, el periodo de intento de inserción en la globalización coincide con la etapa conocida como de Apertura Económica, durante el periodo presidencial de Cesar Gaviria Trujillo (1994-1998), caracterizado por la privatización de servicios que tradicionalmente habían sido públicos, tales como el suministro de agua potable y de energía eléctrica. Unos años antes, en 1991, se había creado el Ministerio de Comercio Exterior, cuyo primer titular fue Juan Manuel Santos Calderón.

La incidencia de la Apertura Económica en las Zonas Francas se reflejó en la promulgación de la Ley 7 de 1991 y el Decreto 2233 de 1996, que mantienen la orientación exportadora, pero ahora con compromisos de exportación y la posibilidad de procesamiento parcial fuera de la zona.

El plan de desarrollo *La Revolución Pacífica*, de claro corte neoliberal, trajo consigo las siguientes reformas aperturistas aplicables a las Zonas Francas: al comercio exterior y a la inversión extranjera, arancelaria, cambiaria, laboral, portuaria y tributaria (Castaño, 2002).

La globalización, impulsada por los avances tecnológicos, permite la descentralización espacial de los procesos productivos, es facilitada por la automatización flexible que propicia el avance tecnológico caracterizado por la masificación del uso de las telecomunicaciones y de la información de flujos financieros (Garay, 1999).

Garay afirma que la globalización es la característica de la actual etapa del capitalismo y que otra de sus fortalezas es la institucionalidad como fuente de jurisprudencia, reflejada en la mundialización del sistema financiero internacional por medio de la creación y operación de entidades multilaterales tales como la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial del Comercio y las Organizaciones No Gubernamentales, mejor conocidas como ONG.

Este proceso aperturista fue antecedido por la crisis mundial de 1970, década al final de la cual el proteccionismo comenzó a disminuir en el país.



En esa época “Colombia adoptó un enfoque ligeramente más liberal para su manejo de licencias de importación, al tiempo que redujo los aranceles” (Bushnell, 1994). Esta medida estaba lejos de constituirse en una apertura radical como sí la practicó Chile bajo la dictadura de Pinochet, a partir de los lineamientos implementados por los *Chicago Boys*.

A diferencia de la mayoría de países de América Latina, Colombia no tuvo una década perdida en 1980. Sin embargo, en 1984 el ministro de Hacienda, Roberto Junguito, anunció que el país estaba en crisis y que tenía que firmar un acuerdo con el FMI, lo cual coincidió con una disminución del gasto público (Blanco, 2001).

Esta situación se ha vuelto recurrente, al punto de afectar la inversión estatal en la infraestructura vial de modo persistente, mientras que las necesidades de transporte han venido aumentando bajo la presión de la liberalización de las importaciones, lo cual ha conducido a una situación de pérdida de competitividad profundizada por la localización de buena parte de las zonas industriales en el centro del país.

Mientras los fletes carreteros entre la región andina y los puertos costeros deben internalizar la distancia y el pésimo estado de la oferta vial, los fletes de importación de los principales socios comerciales de Colombia han venido disminuyendo. (Ver Mapa 1)

**Tabla 1.1:** Fletes de importación desde países socios de Colombia 2011

<b>País</b>	<b>Flete US\$ Ton.</b>	<b>Distancia x mar en KM</b>	<b>Flete (1.000 Ton) / KM</b>
Francia	521	8.740	59,9
Corea del Sur	321	15.081	21,3
Japón	243	14.851	16,14
China	242	17.053	14,2
Alemania	242	8.769	27,5
México	103	3.263	31,5
Brasil	83	7.515	11,0
EE. UU.	83	2.734	30,2
Argentina	45	9.188	4,9

Fuente: ANIF, febrero 2011

Entre tanto, transportar una tonelada desde el interior del país hacia el puerto de Cartagena cuesta \$92.000, cerca de US\$40, y toma casi dos días, según la Cámara de Comercio de Bogotá.

Pero importar también resulta costoso comparativamente: “Transportar un contenedor de 40 pies y 20 toneladas de Cartagena a Shanghai cuesta 1.200 dólares, cuando llevarlo a Bogotá —que son solo 1.016 kilómetros— sale por 3.200 dólares” (Pardo Quinn, 2012) <sup>1</sup>.

En síntesis, la apertura comercial que se vislumbra con los nuevos TLCs bien podría darse en un solo sentido [vía importaciones]. El riesgo es bastante alto con Asia, región que el gobierno ha visitado recientemente para estrechar lazos comerciales. En efecto, importar grandes volúmenes desde Asia resulta en fletes de importación incluso más bajos que al importar desde Estado Unidos. (ANIF, 2012).

Ahora bien, el grado de inserción de un país se puede dimensionar por la proporción de su comercio internacional como parte del Producto Interno Bruto. (Ver Tabla 1.2)

**Tabla 1.2:** Apertura internacional de algunos de los países más dinámicos del mundo comparada con la de Colombia

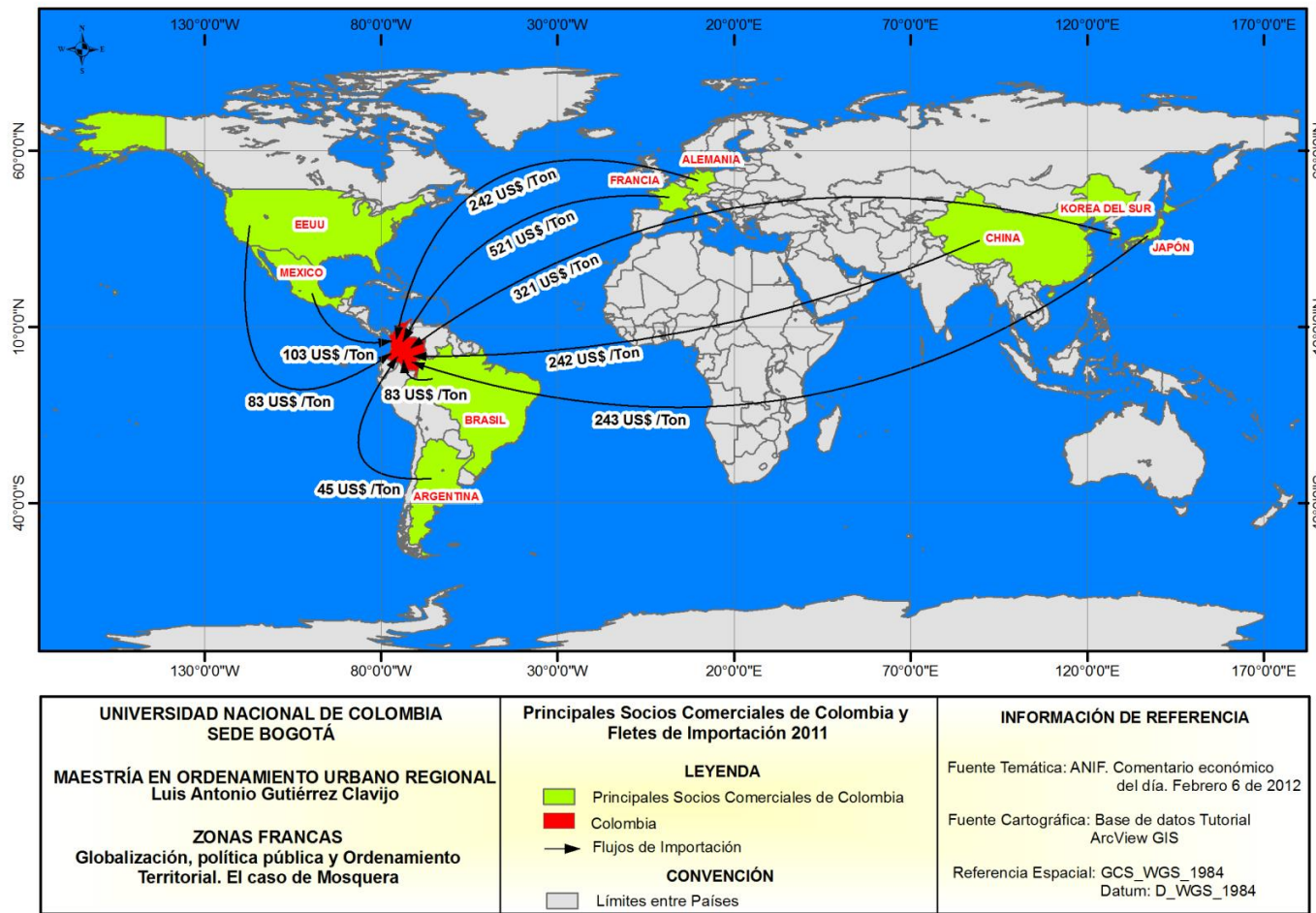
	Exportaciones/PIB(%)		Importaciones/PIB(%)	
	2002	2008	2002	2008
Colombia	12,8	15,6	14,2	16,5
China	22,4	33,1	20,3	26,2
Malasia	93,3	89,7	78,0	70,5
Malta	50,1	35,6	67,0	59,9
Omán	55,5	62,9	30,0	38,2
Corea	28,2	45,4	26,4	46,8
Singapur	141,7	185,9	131,8	175,8
Tailandia	53,7	64,4	51,0	65,4

Fuente: Fedesarrollo.

La proporción del comercio internacional es baja con relación al PIB, de alrededor del 15%. Teniendo en cuenta que las exportaciones dominantes corresponden al sector primario, que pasaron del café a la minería en la década reciente, y que en 2010 el 64% de las exportaciones fue generado por este rubro (Cantillo, 2011), se puede decir que las ZF participan de modo muy reducido en las exportaciones, más cuando el nuevo régimen les permite acceder al mercado interno. La situación puede ser más favorable para las importaciones, en concordancia con los efectos de la globalización respecto de la competitividad del país.

<sup>1</sup> Declaraciones de Giovanni Benedetti, gerente de la Sociedad Portuaria de Cartagena, apoyando la propuesta de transporte intermodal.

Mapa 1. Fletes desde principales países socios comerciales hacia Colombia, ANIF



## 1.3 Política Pública

### ¿Qué es política pública?

Política pública, en términos amplios, es un “programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”, que define metas y objetivos (Müller, 2002). Su objeto es la gestión de la relación entre lo global y lo sectorial, o entre diferentes sectores, como parte de un proceso de mediación social.

Müller, citando a Padioleau, explica que no basta con la identificación o la construcción del problema. También es necesaria su inscripción en la agenda pública, entendiendo la agenda como el “conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención [activa] de las autoridades públicas legítimas” (Müller, 2002, pág. 66).

Sin embargo, no basta la mediación social para que las políticas públicas sean efectivas. En su diseño y aplicación se debe reconocer a los interlocutores y sus intereses, en función del bien público: “en la medida en que una sociedad conoce su espacio y sus recursos y los valora de acuerdo con sus necesidades del corto, mediano y largo plazo, establece una organización para el uso y destino y de cada uno de los componentes de su territorio” (Fajardo, 2002).

A la luz de estas definiciones, la política pública prioriza lo que se considera o se define como un problema, se incluye en la agenda y, por supuesto, cuenta con amplia participación ciudadana sobre un territorio determinado, todo lo cual se constituye en un ciclo, conocido como el ciclo de la política pública.

El ciclo de la Política Pública (Roth, 2002) se compone de seis fases: i) Identificación de un problema, ii) Formulación de soluciones o de acciones, iii) Toma de decisión; iv) Implementación, v) Evaluación, y vi) Reajuste o terminación.

Para saber si el ciclo funciona se requiere de evaluación, la cual puede definirse como un proceso sistemático que incluye la concepción, el diseño, la implementación y la utilidad.

La concepción depende del grupo socio cultural que se beneficia o se impacta con la política y también tiene que ver con los productos o resultados esperados o deseados. A partir de este paso se revisan los indicadores y se determinan las variables a evaluar. Su implementación consiste en hacer operativa la evaluación con las estrategias metodológicas y los recursos disponibles. La utilidad se practica en algún momento del ciclo, para determinar si se cumplió con el objetivo y con la inversión estimada.

Un sistema de evaluación de política pública tiene tres componentes principales: el cognoscitivo o información relevante, el normativo, o leyes y decretos, y el instrumental, que recoge las experiencias y recomendaciones para procurar su mejoramiento.

En este escenario, se puede hablar de tres momentos de evaluación en el ciclo de la política pública: i) Ex ante, o previa, también se llama evaluación prospectiva y se aplica, en general, a la evaluación de proyectos. ii) Intermedia, o concomitante, implica monitoreo y evaluación de una política en curso, es muy útil para ajustes en el corto plazo. iii) Ex post, o posterior, una vez culmina una fase o la política misma, que permite identificar acciones futuras.

Una buena evaluación debe poder expresarse en términos cualitativos y cuantitativos. La cualitativa se refiere al bienestar o a la satisfacción de las personas y la cuantitativa implica el reconocimiento de logros en relación con las metas, los indicadores y los recursos invertidos.

La evaluación de una política pública es importante, en primer lugar, porque permite lograr un mejor gobierno a costos racionales, en segundo término, porque ayuda a tomar mejores decisiones a los formuladores de política, a los legisladores y, posteriormente, a los gerentes y directivos que deben implementarlas y, en tercer lugar, porque el punto central debe ser la formación ciudadana, en el entendido de que toda evaluación de política pública está inserta en un determinado régimen político.

En el contexto de la globalización, contrario a las naciones del hemisferio norte, no existe en el sur, en Latinoamérica, una sociedad civil fuerte, activa y participativa, que no solo elija sino que también exija. Culturalmente persiste la idea de participación asociada al voto, sin exigir resultados. Probablemente esta cultura refleja el hecho de que 10 de los 15 países más desiguales del mundo están en Latinoamérica (Calderón, 2010).

Por esta razón, se considera que los procesos de evaluación pueden contribuir a despertarla, estimularla y promoverla con los informes públicos que favorecen la transparencia y, por tanto, mejoran los niveles de información y democracia local.

Mientras los países desarrollados cuentan con agencias independientes para la evaluación de la política pública que permiten apoyar la rendición de cuentas, los países en vías de desarrollo apenas están en proceso de formación de dichas instituciones y aún no logran consolidar sistemas eficientes de control fiscal, si bien la evaluación puede estar avanzando en la dirección correcta.

En términos generales, la gran raíz de la política pública (interna) es la Constitución Política, que tiene como características principales que prevalece sobre cualquier otra ley y que su vigencia trasciende los periodos gubernamentales, aun cuando pueda ser modificada por medio de las denominadas reformas o enmiendas constitucionales.

En un segundo nivel, están las leyes orgánicas, como la Ley 152 de 1994, que regula lo relativo a la planeación económica y social en los niveles nacional, departamental y municipal.

El esbozo de una política se consigna en un documento Conpes, instancia que es coordinada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que guarda estrecha relación con el Plan Nacional de Desarrollo, promulgado por Ley y que complementa al sistema jurídico normativo sobre el que se soportan las decisiones públicas.

En Colombia no existe una agencia independiente de evaluación de políticas públicas y es el mismo Departamento Nacional de Planeación la entidad que las practica, apoyado en un reducido grupo humano que hace parte de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP.

En el caso colombiano, el énfasis en la evaluación de las políticas está en los indicadores asociados al presupuesto o a la inversión, es decir, lo cuantitativo, si bien los organismos multilaterales como la CAF promueven un cambio hacia los impactos sobre la población, es decir, lo cualitativo.

El sentido de medir los impactos sobre la población tiene plena relación con la recomendación de la CEPAL:

“Cerrar las históricas brechas entre ricos y pobres debe ser la prioridad en las políticas de desarrollo de la región” (ONU, 2010), como parte de las medidas para acabar con las diferencias sociales y económicas de población. Lo anterior a propósito de que Colombia es uno de los seis países con mayor desigualdad económica en el mundo<sup>2</sup>, y sin igualdad no hay desarrollo, según los expertos, o peor aún, la desigualdad puede frenar los avances logrados en otros campos<sup>3</sup>.

En este sentido, la ONU, en el marco de la actuación sobre el futuro que permita romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad, recomienda elaborar y aplicar políticas públicas con alcance, es decir que lleguen a la gente; con amplitud, lo cual significa que contemplen el conjunto de restricciones que perpetúan la pobreza y la desigualdad; y con aprobación, para que las personas sientan que son agentes de su propio desarrollo (ONU, 2010).

Sin duda, para lograr lo anterior, es indispensable la participación ciudadana o el involucramiento de la sociedad civil en la elaboración de la política pública, lo cual requiere de información previa, o cualificación de la participación, para no prolongar las desigualdades sociales que se convierten en desigualdades políticas, con lo que se produce una participación muy concentrada en sectores reducidos (Canto, 2010).

Desde el punto de vista de las instituciones, las ZF están articuladas principalmente, pero no exclusivamente, a dos grandes sectores de políticas públicas: Comercio e industria, por un lado, y Ordenamiento Territorial, por el otro, siendo el primer sector dominante sobre el segundo. El propósito de las ZF, además de promover el comercio exterior, generar empleo y divisas, es servir de polo de desarrollo industrial de las regiones donde se establezcan, tal como se expresa en el Artículo 6, numeral 1, de la Ley 7 de 1991, por la cual se regula el comercio exterior del país.

La nueva política pública de ZF responde a un pasivo contraído con la OMC, durante el proceso de apertura económica, cuando el país se comprometió a desmontar

---

<sup>2</sup> Desigualdad, dura de roer para Colombia. Consultado en 04 de agosto, 2010  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4065951> en julio 25 de 2010

<sup>3</sup> AL, con la mayor desigualdad: ONU. Recuperado de  
<http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/07/22/al-con-la-mayor-desigualdad-onu> en octubre 28 de 2010

gradualmente los incentivos tributarios a las exportaciones, junto con otros 143 países, lo cual quedó establecido en la Ley 170 de 1994 (Fedesarrollo, 2008).

La Ley 170 de 1994, “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC), suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre carne de bovino”, es en esencia un tratado internacional producto de negociaciones multilaterales comerciales, regidas por la OMC.

Según Fedesarrollo, Colombia inició el desmonte de los incentivos tributarios a las exportaciones por medio del artículo 69 de la Ley 863 de 2003, “hecho que obligó a redefinir la finalidad y condiciones de las Zonas Francas” (Fedesarrollo, 2008) cuyo instrumento normativo de política pública es la Ley 1004 de 2005.

En principio, según la exposición de motivos, la reducción del impuesto de renta planteaba equipararla con la tasa del 25% establecida en Centroamérica. No obstante, el Legislativo y el Ejecutivo determinaron que Colombia debía tener las ZF más competitivas de Latinoamérica y se definió en un 15% el impuesto de renta y, además, la posibilidad de ventas al mercado local (Usaid, 2011).

Por su parte, la política de ordenamiento territorial tiene sus antecedentes cercanos en la Ley 9 de 1989, se consolida con la promulgación de la nueva Constitución Política Nacional de 1991, se amplía con la política de Ciudades y Ciudadanía durante el periodo presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), por medio de la Ley 388 de 1997, y se concreta en buena parte del territorio nacional por medio de la obligación de formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial municipales y dispone de instrumentos como los planes parciales o la participación en plusvalía.

La ley 388 de 1997 es complementada por el Sistema Nacional Ambiental (SINA), que se organiza mediante la Ley 99 de 1993. En términos generales, una opera en lo urbano y la otra en lo rural.

Las ZF solo vienen a tener alguna mención en el Ordenamiento Territorial con el Decreto 3600 de 2007 y sus posteriores modificaciones, cuando se afinan algunas definiciones.

La política pública establece lineamientos en los documentos Conpes, emitidos por el DNP, algunos de estos documentos relacionados con las ZF son los siguientes:



- 3297 Agenda interna para la productividad y la competitividad: Metodología, julio 26 de 2004.
- 3527 Política Nacional de Competitividad y Productividad, junio 23 de 2008
- 3547 Política Nacional de Logística, Octubre 2008.
- 3668 Informe de seguimiento a la Política Nacional de Competitividad y Productividad, junio 28 de 2010.

Complementarios:

- 3072 Agenda de Conectividad. ZF tecnológicas, febrero 9 de 2000.
- 3366 Consideraciones técnicas para la evaluación de solicitudes de celebración de contratos de estabilidad jurídica, agosto 1 de 2005.
- 3410 Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura (usufructo del lote Antigua ZF), febrero de 2006.
- 3460 Política de consolidación de la seguridad democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad, febrero 26 de 2007.
- 3469 Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior, abril 30 de 2007.
- 3477 Estrategia para el desarrollo del sector palmero colombiano, julio 9 de 2007.
- 3484 Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado, agosto 13 de 2007.
- 3489 Política Nacional de Transporte Automotor de Carga, octubre 1 de 2007.
- 3510 Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia, marzo 31 de 2008.
- 3582 Política de Ciencia, Tecnología e Innovación , abril 27 de 2009.
- 3611 Plan de Expansión Portuaria 2009-2011: puertos para la competitividad y el desarrollo sostenible, septiembre 14 de 2009.
- 3620 Lineamientos de Política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia, noviembre 9 de 2009.
- 3639 Política de desarrollo empresarial para la economía solidaria, febrero 1 de 2010.
- 3678 Política de transformación productiva: un modelo de desarrollo sectorial para Colombia, julio 21 de 2010.

Los documentos Conpes de lo territorial están asociados a infraestructuras viales, a movilidad o a elementos complementarios:

- 3683 Lineamientos para la formulación del Programa Nacional de Observación de la Tierra, que incluya el diseño de un programa satelital colombiano, agosto 6 de 2010.
- 3677 Movilidad integral en la Región Capital Bogotá-Cundinamarca, julio 19 de 2010.
- 3669 Erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial, junio 28 de 2010.
- 3666 Concepto previo favorable para la adición de tres contratos de concesión vial, junio 28 de 2010<sup>4</sup>.
- Importancia estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea, marzo 15 de 2010.
- 3641 Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro, febrero 15 de 2010.
- 3631 Garantía de la Nación a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$250 millones [...] destinado a financiar parcialmente el proyecto Adecuación hidráulica y Recuperación ambiental del río Bogotá, diciembre 14 de 2009.
- 3583 Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para habilitación del suelo y generación de oferta de vivienda, abril 28 de 2009.
- 3490 Estrategia institucional para el desarrollo del Macroproyecto urbano regional del Aeropuerto Eldorado de Bogotá, octubre 1 de 2007.
- 3488 Concepto favorable de la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$350 millones destinado a financiar parcialmente la política de VIS y el Desarrollo Territorial, octubre 1 de 2007.
- 3433 Construcción y mantenimiento Avenida Longitudinal de Occidente ALO, sector río Bogotá-Chusacá, julio 24 de 2006.
- 3343 Lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de agua, ambiente y desarrollo territorial, marzo 14 de 2005.
- 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo Bogotá-Cundinamarca (Planes de Desarrollo) diciembre 15 de 2003.

---

<sup>4</sup> Una de las concesiones referidas es [Bogotá] Fontibón-Los Alpes-Facatativá relacionada con la Zona Franca de Mosquera, objeto de estudio en el presente trabajo.

### 1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo

En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que, además de recoger la propuesta programática del candidato —elegido como presidente—, se nutre durante su proceso de formulación con las propuestas de diversas instancias, entidades e instituciones, hasta que es discutido y aprobado en el Congreso de la República.

En el presente caso, existe continuidad de gobierno entre dos planes nacionales de desarrollo consecutivos. El primero de ellos se denomina Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario (2003), y está contenido en la Ley 812 de 2003. El segundo, que corresponde con el periodo de estudio del presente trabajo, se denomina Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para todos (2007), cuya correspondiente Ley 1151 fue expedida en julio de 2007.

A continuación, se relacionan algunos asuntos que tienen relación con el estudio de caso del municipio de Mosquera, contenidos en el primer plan de desarrollo referido.

En el tercero de los cinco capítulos (Construir equidad social, numeral 7, Calidad de vida urbana) se encuentra la caracterización de la problemática urbana del país p. resumida en cinco factores: i) Alta concentración de la propiedad de la tierra; ii) Retención del suelo habilitado; iii) Desequilibrios en el mercado de vivienda; iv) Ocupación de zonas sin servicios y de alto riesgo, y v) Debilidad en el ordenamiento del territorio en los niveles local y regional.

A renglón seguido, el plan apunta a una serie de programas y políticas para el desarrollo equilibrado de las ciudades. Uno de estos programas es el de Ordenamiento territorial y evaluación ambiental estratégica, que en el numeral ii) plantea la racionalización de normas y trámites relacionados con el desarrollo territorial, cuya promesa es la expedición del Estatuto de ordenamiento territorial y urbanización, como herramienta normativa compilatoria.

El cuarto objetivo del Plan, en el capítulo IV, se propone incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado, por medio de la renovación de la administración pública, apoyada en la participación ciudadana y la **transparencia y lucha contra la corrupción**. Se afirma que esta no es solo el saqueo del erario, sino que se define la corrupción como un:

*“fenómeno asociado a aquellas decisiones públicas que no consultan el interés general, para favorecer intereses personales o de grupo” (DNP, 2007, pág. 268)*

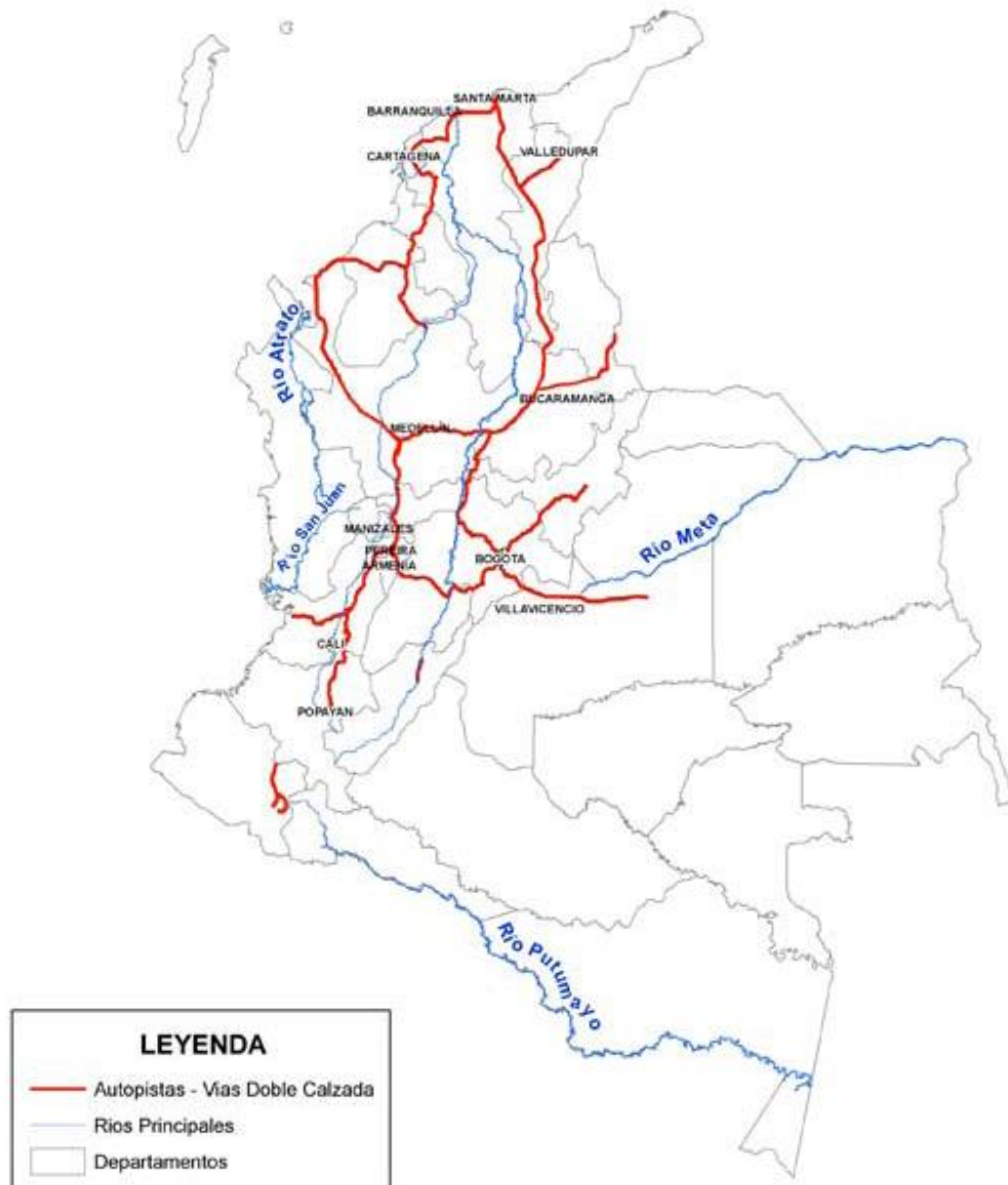
Así mismo, en el apartado sobre Descentralización, ordenamiento y desarrollo territorial, el plan reconoce los desequilibrios regionales, afirmando que el 70% de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro ciudades principales y que cerca del 90% de los tributos y del 70% del gasto se concentran en 40 municipios.

La propuesta es el fortalecimiento de gobiernos locales y regionales para promover la “formación de sistemas regionales de desarrollo de diversa escala que lleven a un desarrollo territorial más equilibrado” (DNP, 2003).

Para superar esta situación, el Plan propone la promoción de una política basada en el afianzamiento de la descentralización y la autonomía regional, como parte de la recuperación de la gobernabilidad territorial, por medio de tres líneas estratégicas: a) fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública, b) fortalecimiento de la descentralización administrativa y fiscal, y c) ordenamiento territorial.

Según el plan, las apuestas de la política pública son i) La expedición de la LOOT; ii) Promoción de procesos de planificación, gestión y ordenamiento territorial, dentro de los cuales se destaca la Mesa de Planificación Bogotá Cundinamarca, sobre otros 14 procesos en curso a lo largo y ancho de la geografía nacional iii) Integración y desarrollo regional fronterizo.

En respuesta a los retos de la globalización y la competitividad se incluye un paquete de nuevas autopistas, que permitirán articular las regiones de la mitad occidental del territorio colombiano con los puertos localizados en la costa caribe y en la costa pacífica.

**Imagen 1.2:** Mapa de nuevas autopistas para la competitividad

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario: desarrollo para todos, se desarrolla en dos tomos, el primero de ellos se compone de 440 páginas y seis grandes temas. El segundo tomo, en 300 páginas, contiene asuntos pertinentes para el estudio que se desarrolla en este trabajo y su periodo (2007-2010) y es útil para mostrar su relación con la globalización, el desarrollo regional diferencial y el rol municipal.

El plan da cuenta del ingreso gradual del país en la globalización a través de los acuerdos comerciales internacionales, sin que las cadenas o *clusters* estén articulados en sus componentes empresa-territorio, siendo las entidades territoriales las llamadas a desarrollar los entornos favorables, para beneficiar el crecimiento económico y propiciar el aprovechamiento de los potenciales locales y regionales, que consigan aprovechar las dinámicas de una economía exportadora.

Para superar esta dificultad de articulación es necesario ordenar el territorio para promover el desarrollo económico:

“[...] que se disponga de planes de ordenamiento del territorio que permitan generar economías de localización y aglomeración y la accesibilidad y redes de comunicación para el funcionamiento articulado de los componentes del sistema, buscando el soporte en los centros urbanos que comuniquen con los mercados nacionales y mundiales y garantizando que los usos del suelo permitan la localización de actividades<sup>5</sup> en armonía con el medio natural” (DNP, 2007, pág. 496).

Como complemento a lo anterior, se requieren mecanismos de fortalecimiento institucional:

[...] plan de fortalecimiento institucional dirigido a los gobiernos territoriales para fortalecer sus capacidades en cuanto a la formulación y ejecución de planes estratégicos, promoción de agencias de desarrollo, sistemas regionales de innovación, asociaciones de municipios, pactos de competitividad y parques tecnológicos e incubadoras de empresas, entre otros.. (p. 496)

En cuanto a la institucionalidad, en el ámbito de Sur América, se recuerda el papel de Colombia como articulador estratégico en el hemisferio, mediante su participación activa en la Comunidad Suramericana de Naciones y en el mantenimiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

El desarrollo regional se trata en el capítulo sobre las Dimensiones Especiales del Desarrollo, entre las cuales se incluye la Dimensión Regional (en el numeral 7.4), donde

---

<sup>5</sup> Subrayado fuera del texto. En adelante, todos los subrayados deben considerarse como fuera del texto y se utilizarán para señalar aquellos aspectos que son más relevantes para el desarrollo del presente estudio.

se reconoce la evidente necesidad de considerar la dimensión territorial del desarrollo y se propone incorporar “criterios de regionalización” para buscar, entre otros, la reducción de los desequilibrios en los niveles de desarrollo.

El balance en ordenamiento y desarrollo territorial, que había sido planteado en el anterior plan de desarrollo, es el siguiente: “si bien no se ha expedido una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se ha logrado una retroalimentación de políticas y procesos como fruto del reconocimiento y articulación de las dinámicas de desarrollo nacional y regional (DNP, 2007).

Y agrega:

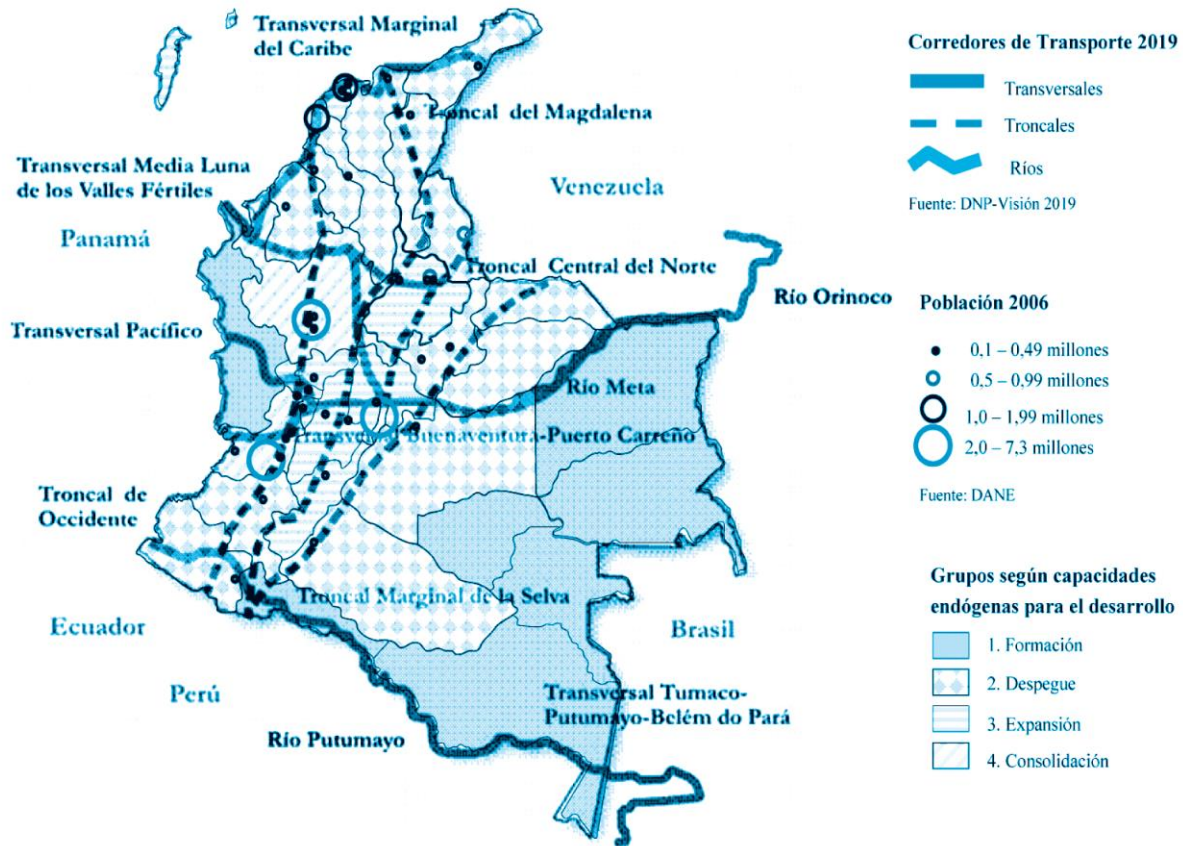
“Sin embargo, logros en materia de descentralización y ordenamiento territorial no son suficientes y persisten problemas estructurales que ameritan su consideración, en temas como el desarrollo económico y social, gestión pública, normativa para el ordenamiento territorial, competencias, participación ciudadana y rendición de cuentas. ...se evidencia desarrollo desigual entre las regiones, diferencias en pobreza, capacidades fiscales diversas, desarticulación de los instrumentos de planificación, debilidad en la asociatividad, problemas de capacidad institucional y avances en la planificación territorial,... se necesita entonces ajustarla como instrumento para la promoción del desarrollo local y regional”. (p.45).

En el numeral 7.4.3 se encuentra la caracterización para el desarrollo regional, en la que se plantea una clasificación de departamentos, ordenados por fases de desarrollo según diversas variables y en reconocimiento de la diversidad regional del país (ver Imagen 1.3).

Las fases propuestas por el plan son: formación, despegue, expansión y consolidación, según su propia capacidad de desarrollo.

Al primer grupo, en fase de formación, pertenecen la mayor parte de los departamentos de los antiguos territorios nacionales, a los cuales se agrega el departamento del Chocó. En zona de despegue, estarían Arauca, Meta, Casanare y Caquetá, con una estructura económica basada en el sector primario, con énfasis en la agricultura.

Imagen 1.3: Agrupamientos departamentales por etapas de desarrollo



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario p. 47, Tomo II

Cundinamarca, junto con Tolima, Huila, el viejo Caldas conforman los departamentos en Expansión, caracterizados por su mayor articulación con el *Triángulo de oro* y con posibilidades de vincularse con mercados internacionales, aptos para apalancar sector primario y secundario.

En el grupo de Consolidación la tendencia es hacia el sector servicios, como en el caso de Bogotá y el departamento del Valle, de intermediación financiera, con gran fortaleza institucional.

Sobre la integración del territorio marítimo, el plan reconoce que a pesar de que esta área equivale al 45% de la totalidad de la superficie territorial colombiana, localizado estratégicamente sobre el Mar Caribe y el Océano Pacífico, los “recursos y patrimonio que no han sido aprovechados óptimamente, ni de manera integral y sostenible en beneficio de un mayor desarrollo para el país y el bienestar de su población” (DNP, 2007,



pág. 501). Las cuatro acciones planteadas en el plan para superar esta situación se refieren al propio territorio marítimo.

A pesar de que el sector central del gobierno tiene competencia en los asuntos macroeconómicos, en el plan se responsabiliza a los municipios del poco avance para apoyar el desarrollo empresarial e industrial y de las actividades que generen empleo.

El rol municipal es revisado, entonces, a partir de un elemento clave: la descentralización, en cuyo caso se plantea ajustar el modelo por medio de la profundización en el *control y evaluación de la gestión pública territorial*, desde el nivel central.

Lo anterior se acompaña de una mejora en la eficiencia de las políticas públicas y del fortalecimiento de las capacidades territoriales para la promoción del desarrollo, según se consigna en el apartado 7.4.5:

Para lograr mayor efectividad en las políticas públicas y la aplicación de instrumentos para promover el desarrollo territorial, es necesario fortalecer las capacidades endógenas de las entidades territoriales mediante políticas nacionales orientadas hacia el fortalecimiento de su rol como promotores del desarrollo económico local y regional, privilegiando los ámbitos regionales y subregionales, e impulsando esquemas y procesos asociativos para la planificación, el ordenamiento y el desarrollo territorial, la integración regional [...].  
(DNP, 2007, pág. 495)

En conclusión, el gobierno nacional reconoce que parte del problema, tanto en el municipio como en el desarrollo territorial equilibrado, obedece al diseño de las propias políticas nacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario Desarrollo para todos, es la segunda parte de un mismo gobierno. En este documento se registra que los resultados en los ejercicios de planificación y desarrollo regional no son los esperados, dado que los esfuerzos “requieren de mayor articulación, consensos y planes de acción conjuntos, de manera que se orienten a lograr las transformaciones económicas y sociales que se requieren para mejorar los niveles de desarrollo del país y disminuir las inequidades regionales” (DNP, 2007, pág. 497).

El objetivo de disminuir las inequidades regionales y, así mismo, lograr las transformaciones económicas y sociales que se requieren para mejorar los niveles de desarrollo del país, sigue pendiente.

Con respecto a la globalización, no se trata solo de la desarticulación empresa-territorio, sino también de la desarticulación de la infraestructura adecuada para conectar las regiones con los puertos, la continuidad de las dobles calzadas, las debilidades persistentes en el sistema logístico, pero, sobre todo, de la distancia de la región central, donde se localiza la cuarta parte de las ZF del país, y del costo de los fletes por tonelada transportada, mientras que se desaprovecha el tren y el río.

Aquellos territorios “ineficientes o poco competitivos” resultan excluidos y esta globalización desigual “aparece realmente como formación de bloques, como regionalización capitalista transnacionalizada, como fragmentación del territorio” (Pradilla, 1998). Pradilla agrega que la tendencia a la metropolización “dispersa acentúa y profundiza la desigualdad estructural del desarrollo regional y urbano y excluye de la política y hace objetivamente inviable la desconcentración y el desarrollo territorial equilibrado y armónico” (p. 19).

Esta circunstancia puede terminar por marcar una tendencia: las ZF sobre las costas, cercanas a los puertos, tendrán mayores posibilidades de exportación. Las ZF localizadas lejos de los puertos terminarán dedicadas al mercado interno y a ser centros de almacenamiento (por ejemplo, de productos de menor tamaño) para compensar el mayor costo de los fletes por los aeropuertos —Eldorado—, para el caso de la Zona Franca de Occidente, en el municipio de Mosquera.

### 1.3.2 Plan Departamental de Desarrollo

El periodo de estudio 2007-2010 se traslapa con dos planes departamentales de desarrollo. Sin embargo, es el primero de los dos el de mayor incidencia, dado que es en el año 2007 cuando se producen los hechos clave expuestos en el presente trabajo.

El plan de desarrollo departamental vigente en el año 2007 se denomina Cundinamarca es tiempo de crecer 2004-2008, expedido durante el periodo del gobernador Pablo Ardila, por medio de la Ordenanza No. 03 de junio 02 de 2004.

Con respecto a la globalización, plantea como estrategia la integración regional para favorecer el crecimiento económico y la inserción en el mundo globalizado, acompañado por la búsqueda del propósito del desarrollo humano sostenible como su principal objetivo.

Además, identifica la oferta de transporte con calidad como soporte de la productividad y competitividad regional en los ámbitos nacional e internacional. En relación con la competitividad, marco de política pública de las ZF, la meta propuesta fue la de lograr diez asociaciones regionales con paquetes tecnológicos respaldadas por medio de los acuerdos respectivos.

Tres fueron las dimensiones programáticas de este Plan de Desarrollo: i) Desarrollo Económico y Social; ii) Ambiental y de ordenamiento territorial, y iii) Seguridad e institucionalidad regional. El Ordenamiento Territorial está incluido en la segunda dimensión programática y allí se identifica la gestión del recurso hidrosanitario como fundamental, tanto para el consumo humano como para el agrícola.

El programa número 4, Ordenamiento para la integración, contiene el subprograma 4.1 Estrategias e instrumentos de gestión para el ordenamiento territorial y regional, que se apoya, entre otras, en las siguientes líneas de acción:

**Apoyar a las administraciones municipales en la reglamentación e implementación de planes parciales y plusvalías.**

Apoyar a las administraciones municipales en la aplicación de los instrumentos y herramientas contenidos en la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes, para la gestión y oferta del suelo urbano de calidad y la gestión y buen uso del suelo rural, acorde con los lineamientos del POT.

Desarrollar e implementar programas y proyectos tendientes al fortalecimiento institucional de los municipios en temas de población y ordenamiento territorial, con el apoyo del Gobierno Nacional. (DNP, 2007)

Sin embargo, frente a estos lineamientos citados, solo se propusieron dos metas que fueron más bien modestas: “2 provincias con POT armonizados y 50 municipios con expediente municipal creado”

Durante los años 2007 y 2008, el departamento desarrollaría tres programas: i) Recuperación, rehabilitación, conservación y administración de los recursos naturales; ii) Derecho a un hábitat de calidad para la población cundinamarquesa; iii) Ordenamiento para la integración.

La inversión estimada para los tres programas durante los cuatro años fue de alrededor de \$14.000 millones, de los cuales el programa Ordenamiento para la Integración contó con apenas \$900 millones. En contraste, el Departamento se propuso invertir algo más de \$200.000 millones durante los años 2007 y 2008 en el Programa de Mejoramiento de la Competitividad.

También, se esboza la alianza con la Universidad de Cundinamarca, no solo en los aspectos de competitividad, sino también en la gestión del territorio y construcción social de la región, en el marco de lo acordado de los Consejos Regionales de Competitividad y de Ciencia y Tecnología y en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

Como principio fundamental de la gestión departamental se identifica la participación, “con el objetivo de hacer prevalecer el interés general sobre intereses particulares [y la] **transparencia en el manejo de lo público y lucha contra la corrupción**”

En resumen, se trató de un plan que reconoció el hecho de la mayor proporción de suelo rural sobre el urbano, razón por la cual se enfocó en la agroindustria y su infraestructura, con algunas menciones a lo tecno-competitivo.

El plan fue bien intencionado, tuvo un diagnóstico acertado en los asuntos de globalización, competitividad y Ordenamiento Territorial. Sin embargo, no fue coherente con la asignación de los recursos que hubieran permitido unos mejores resultados, por ejemplo, no se evidencia la asignación de recursos para la participación.

Por tal razón, el plan propuso integrar el subprograma de Transparencia y lucha contra la corrupción al Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción.

Este plan coincide en su apuesta contra la corrupción con un planteamiento similar encontrado en el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario, pero, paradójicamente, el titular de la gobernación fue detenido por el presunto delito de enriquecimiento ilícito durante dos años y diez meses, luego de lo cual quedó en libertad por vencimiento de términos.

Este hecho bien pudo haber desviado el cumplimiento de las prioridades y, por lo tanto, de las metas establecidas en el Plan Departamental de Desarrollo Cundinamarca es tiempo de crecer, lo cual sin duda afectó el apoyo a las administraciones municipales en la implementación de los planes parciales y plusvalías, como se verá más adelante.

El siguiente plan departamental de desarrollo es Cundinamarca corazón de Colombia 2008-2011, en el periodo del gobernador Andrés González Díaz, emitido bajo la Ordenanza 009 de mayo 30 de 2008.

En este plan, el vínculo con la globalización, o mejor, la respuesta a las necesidades de desarrollo de la sociedad en la globalización, se planean por medio de Región Digital, programa que hace parte de la Modernización Institucional y se desarrolla por medio del Subprograma 2.1 Conectividad sostenible con calidad.

Como herencia de los anteriores planes de desarrollo y de otros factores, como la lejanía de las costas, el diagnóstico plasmado en el plan afirma que Cundinamarca se ubica en el puesto 16 en competitividad, en Colombia (según un estudio de la CEPAL).

En el subprograma Competitividad con sentido social, incluye el fortalecimiento económico por medio de los planes sectoriales de competitividad, las zonas francas, junto con distritos especiales de industria y servicios, y otras estrategias asociadas tales como la internacionalización y la atracción de inversiones y financiamiento.

Como meta, entre otras, se propuso: “vincular 4 sectores económicos a zonas francas y contratos de estabilidad jurídica”. El plan parte del reconocimiento de las asimetrías del desarrollo territorial donde las periferias, en particular, son afectadas y por esta razón plantea tener en cuenta este asunto en las políticas públicas.

Como instancia para la coordinación, planeación, gestión y operación de los proyectos de la región capital, propuso la creación de la Empresa Regional de Desarrollo Territorial.

El Ordenamiento Territorial está presente como parte de la Integración Regional. En el **Subprograma 2.1 Ordenamiento Territorial base del desarrollo**, se propuso “una gestión eficiente en el uso, ocupación y transformación del territorio”, en donde se destaca la propuesta del modelo de ocupación territorial desconcentrada y asociada a la red de ciudades. La inversión prevista fue de \$321 millones para el año 2008, de \$196 millones para 2009 y de \$303 millones para 2010. Además, el plan se propuso capacitar y orientar a las administraciones municipales, para que hicieran uso de los instrumentos de gestión y financiación contemplados en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, tales como los Planes Parciales y la Plusvalía.

La meta propuesta fue apoyar la formulación de 10 estudios para la adopción de la plusvalía y planes parciales. Pero, sin duda, la aspiración más reiterada por la Gobernación de Cundinamarca y más fuertemente apoyada por parte del Gobierno Nacional fue el proyecto del Tren de Cercanías, que en el Plan hace parte del Programa Región Capital, Subprograma 1.2 Gestión Estratégica de la Región Capital, Eje temático 5, Movilidad para la Integración de la Región Capital.

En concordancia con el documento Conpes 3256 de 2003, Políticas y estrategias para la gestión concertada del Desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca, la meta prevista fue la cofinanciación de la contratación de la primera línea del Tren de Cercanías (Facatativá-Bogotá), que se planteó junto con la planeación, ejecución y operación de otros dos proyectos férreos: los trenes turísticos y la concesión de carga.

## **1.4 Antecedentes y elementos normativos del Ordenamiento Territorial**

En 1989 fue expedida la Ley 9, mejor conocida como Ley de Reforma Urbana. Esta ley dictó normas sobre los planes de desarrollo municipal, al final de una década que dejó instaurada la elección popular de alcaldes en 1986 y que entró en vigor en 1988.

En 1991 fue promulgada la nueva Constitución Política de Colombia, que modernizó el régimen municipal, confirmó la función de reglamentar los usos del suelo a los concejos municipales, introdujo la participación en plusvalía generada por la acción urbanística y, con relación al espacio público, la destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular. Así mismo, estableció como principios la prevalencia del interés general sobre el particular y la función social y ecológica de la propiedad.

En 1993, la Ley 99 reconfiguró el Sistema Nacional Ambiental SINA, creó el Ministerio del Medio Ambiente, introdujo los estudios de impacto ambiental en obras o actividades que pudieran tener efectos sobre el ambiente natural o creado, reglamentó las corporaciones autónomas regionales y articuló la participación de la sociedad civil en asuntos ambientales.

La Ley 152 de 1994, o ley orgánica del plan de desarrollo, articula los elementos ambientales y territoriales y reglamenta los asuntos de la planificación y de los planes de desarrollo.

Como complemento de los planes de desarrollo municipales, fueron establecidos los planes de ordenamiento territorial (urbanos), por medio de la Ley 388 de 1997. Esta ley contiene objetivos, principios, categorías del suelo e instrumentos de planeación, gestión y financiación, de los cuales el plan parcial y la plusvalía tienen estrecha relación con el estudio de caso.

Diez años después de haber sido emitida la Ley 388, el gobierno nacional reglamentó asuntos del ordenamiento territorial del suelo rural por medio del decreto 3600 de 2007, el cual sufrió dos modificaciones posteriores en 2008 y en 2009.

### 1.4.1 Ley 388 de 1997

La Ley 388 de 1997, de acuerdo con el artículo 2, basa dos de sus principios de Ordenamiento del Territorio en la Constitución Política Nacional: la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. También, agrega el principio de la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Define el Ordenamiento del Territorio como una función pública para cumplir, entre otros, el propósito de facilitar a los ciudadanos el acceso a “vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios”, según el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 388 de 1997.

Establece el propósito del Ordenamiento Territorial en el ámbito municipal:

“[...] complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

- La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales
- El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal. (Artículo 6)

Nótese que dentro del propósito del Ordenamiento Territorial municipal, se establece el diseño, pero sobre todo la adopción de instrumentos y procedimientos de gestión, como son el plan parcial y la plusvalía, como mecanismos que permiten la sostenibilidad misma del municipio.

Clasificar el suelo es la acción urbanística más importante reservada para las entidades municipales y distritales. Su definición hace parte de las normas urbanísticas estructurales. Sin embargo, el uso “Zona Franca” no existe en el Ordenamiento Territorial ni aparece en los POT.

Cinco son los objetivos de la Ley 388 de 1997:



1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastre.
4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.(Artículo 1).

#### ▪ **Categorías del suelo**

Tres son las grandes categorías del suelo: urbano, de expansión urbana y rural. Dentro de esta última se incluye el suelo suburbano. A su vez, el suelo de protección puede encontrarse en cualquiera de las tres categorías mencionadas. A continuación, se amplían las definiciones respectivas.

**Suelo Urbano.** Está constituido por las áreas del territorio distrital que cuentan con redes primarias de servicios públicos domiciliarios e infraestructura vial. Están delimitadas por el perímetro urbano, que en ningún caso podrá ser mayor al perímetro de servicios (Artículo 31).

**Suelo de expansión urbana.** Es el territorio municipal que se habilitará durante la vigencia del respectivo POT, para uso urbano, según “la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques de equipamiento colectivo de interés público o social”(Artículo 33).

**Suelo rural.** “Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”. (Artículo 33).

**Suelo Suburbano.** Según lo establece el artículo 34 de la citada Ley 388, estas áreas son distintas a las de expansión urbana y son aquellas que “pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad [...] Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales”. Se trata de áreas que en general hacen parte del suelo rural y que para su desarrollo deben cumplir con el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual “deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado”.

**Suelo de Protección.** Aquel que por sus atributos ambientales, geográficos o paisajísticos, o por ser de utilidad pública para la provisión de servicios públicos domiciliarios, o formar parte de las zonas de amenaza y riesgo no mitigable para asentamientos humanos, está restringido para ser urbanizado. Sus porciones de terreno pueden pertenecer a cualquiera de los suelos antes citados.

El valor del suelo, depende del aprovechamiento actual o futuro de cada una de las categorías.

Ahora bien, el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial municipal, discutido y aprobado por el Concejo Municipal, determina el tipo de suelo en el cual es posible ejercer cada actividad: urbanizar (expansión), construir (urbano), explotar (rural), y proteger (protección). A lo largo de los corredores urbanos interregionales se podrá utilizar de modo restringido el suelo suburbano, que hace parte de suelo rural, con restricciones de uso, intensidad y densidad, según la Ley 388 de 1997.

## 1.4.2 Instrumentos del OT relacionados con el estudio de caso

### Planes Parciales

Se definen como instrumentos que complementan y desarrollan las disposiciones de los POT “para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana”, sin que contradigan o modifiquen las normas estructurales del POT, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997. Su procedimiento establece cinco instancias: las autoridades municipales de planeación, la autoridad ambiental, el Consejo Consultivo de Ordenamiento y la información pública. Por último, la aprobación por parte de la alcaldía y su adopción por medio de decreto. (Ver Tabla 1.3)

El artículo 27 también establece los tiempos: el de su estudio por parte de la autoridad de planeación, el tiempo que requiere la autoridad ambiental, 30 días hábiles para concepto y recomendaciones en el Consejo Consultivo de Ordenamiento y el tiempo de revisión para propietarios y vecinos. Los planes parciales, en desarrollo de los POT, podrán determinar los índices de edificabilidad, según el artículo 50 de dicha Ley.

### Plusvalía

Es un instrumento para lograr la distribución equitativa de cargas y beneficios, uno de los principios de la Ley 388, con el propósito de financiar el desarrollo urbano. La plusvalía, junto con la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo, proviene de la Ley 9 de 1989.

Tres son los hechos generadores de la participación en plusvalía:

- Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
- Establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- Autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación al aumentar el índice de ocupación o el de construcción, o los dos de modo simultáneo.

Cada uno de los hechos generadores tiene su propio procedimiento, de acuerdo con los artículos 75, 76 y 77 del capítulo IX de la Ley 388 de 1997. Durante el periodo de estudio la normativa sobre plusvalía fue estática, mientras que la de planes parciales tuvo la siguiente dinámica:

Tabla 1.3: Evolución normativa de Planes Parciales

NORMATIVA PLANES PARCIALES	<b>Decreto 2181</b> Junio 29 de 2006	<b>Decreto 4259</b> Noviembre 2 de 2007 Reglamenta artículo 78 de Ley 1151 / 2007 % VIS en PND	<b>Decreto 4300</b> Noviembre 7 de 2007
<b>Ámbito de aplicación</b>	Disposiciones contenidas en decreto reglamentan de manera general la formulación y adopción de <u>los planes parciales de que trata el artículo *19 de la Ley 388 de 1997</u> , y de manera especial, el contenido de los planes parciales para las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el <u>suelo de expansión urbana</u> para su incorporación al perímetro urbano, en concordancia con las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollen o complementen. El artículo 19, exige: **"El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:  [...]  6. La adopción de los instrumentos de manejo del suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, <u>evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución</u> ".		Las disposiciones contenidas en el presente decreto reglamentan, de manera general, el procedimiento para la formulación y adopción de <b><u>todo tipo de planes parciales</u></b> y, de manera especial, el contenido de los planes parciales para las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el <u>suelo de expansión urbana</u> para su incorporación al perímetro urbano, en concordancia con las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen.
<b>Definición Área bruta.</b>	Es el área total del predio o predios sujetos a plan parcial	Área total predial <u>objeto de la licencia de urbanización</u> o sujeta a plan parcial	
<b>Definición Tratamiento Urbanístico de desarrollo</b>	Determinaciones del componente urbano del plan de ordenamiento territorial o de los instrumentos que lo desarrollan y complementan que regulan la urbanización de predios en suelo urbano o de expansión urbana	Determinaciones del componente urbano del POT o de los instrumentos que lo desarrollen y complementen que regulan la urbanización <u>de predios urbanizables no urbanizados</u> en suelo urbano o de expansión urbana.	

Fuente: Normativa citada, elaboración propia.

### 1.4.3 Otras Definiciones

Los parques industriales o las agrupaciones empresariales, en general, son espacios territoriales en los cuales se agrupan actividades industriales, que pueden estar o no relacionadas entre sí. Cuentan con servicios comunes tales como abastecimiento de energía eléctrica, agua con diversos tipos de tratamiento, según el uso requerido (potable, calderas, enfriamiento, entre otras)<sup>6</sup>.

Los parques industriales fueron implementados por medio del Decreto 2613 de 1976, con algunos incentivos. Posteriormente, fue expedido el decreto 2143 de 1979 que estableció normas sobre control y calificación de parques industriales, beneficios tributarios y líneas de crédito, principalmente.

Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, se refiere a las agrupaciones empresariales tal como sigue: “El Gobierno Nacional propugnará por el establecimiento de parques industriales, tecnológicos, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico y bancos de maquinaria para el fomento de las Mipymes” (Artículo 30).

### 1.4.4 Decreto 3600 de 2007

El Decreto 3600 de septiembre 20 de 2007, emanado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamenta asuntos del ordenamiento del suelo rural y actualiza la definición de Parque, Agrupación o Conjunto Industrial:

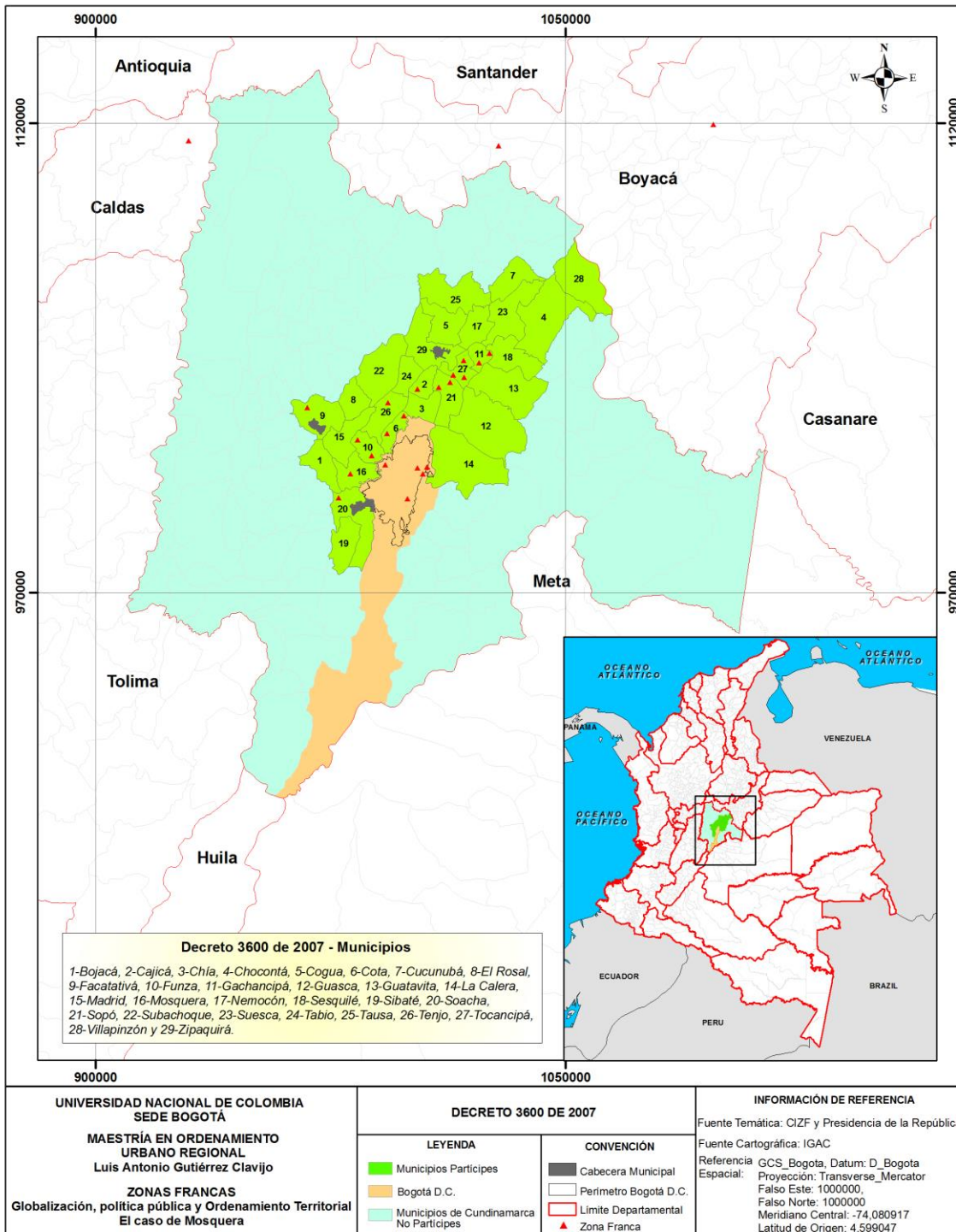
Conjunto de industrias afines o complementarias con condiciones comunes de ubicación, infraestructura, equipamiento y servicios, que cuenta con un sistema de zonificación interna de los usos permitidos en el predio o predios en que se localizan y que están sometidos al régimen de propiedad horizontal. (Artículo 1, numeral 2).

Así mismo, regula la industria en el suelo rural de Bogotá y de 29 municipios aledaños, estableciendo una salvedad para las solicitudes de licencia que se encontraban en curso al momento de ser emitido el decreto. (Ver Mapa 2)

---

<sup>6</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Dirección de Productividad y Competitividad. Oficio 2-2010-034280.

Mapa 2. Municipios de la Sabana de Bogotá y Zonas Francas en Cundinamarca



En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, no se podrán otorgar licencias de parcelación y/o construcción para el desarrollo de usos industriales en las áreas de actividad industrial, zonas múltiples con actividad industrial u otras destinadas a fines similares, independientemente de la denominación que adopten en los suelos rurales no suburbanos de los municipios de la Sabana de Bogotá, salvo que se trate de proyectos destinados a la explotación de recursos naturales o al desarrollo de usos agroindustriales, ecoturísticos, etnoturísticos, agroturísticos, acuaturísticos y demás actividades análogas que sean compatibles con la vocación agrícola, pecuaria y forestal del suelo rural, de acuerdo con la normativa vigente.

La prohibición de que trata este artículo no se aplicará a las solicitudes de licencia radicadas en legal y debida forma que se encuentren en trámite al momento de la publicación del presente decreto, ni cuando se presente alguna de las circunstancias de que trata el parágrafo 3° del artículo 7° del Decreto 564 de 2006 o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 2°.** Las disposiciones de que trata este artículo se aplicarán al Distrito Capital y a los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunubá, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guasca, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquillé, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tenjo, Tocancipá, Villapinzón y Zipaquirá.(Artículo )

Dentro de los municipios regulados, aparece Mosquera junto con el Distrito Capital.

Posteriormente, el **Decreto 4066 de octubre 24 de 2008**, modificadorio de algunos artículos del Decreto 3600, agrega la definición de **Área de actividad industrial**:

Zonas rurales suburbanas y rurales no suburbanas del territorio municipal o distrital en las cuales se permite la parcelación del suelo para la localización de establecimientos dedicados a la producción, elaboración, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, reparación, transformación, tratamiento, almacenamiento, bodegaje y manipulación de materias destinadas a producir bienes o productos materiales (Artículo ).

De esta definición se excluyen las actividades relacionadas con “la explotación de recursos naturales y el desarrollo aislado de usos agroindustriales, ecoturísticos, etnoturísticos, agroturísticos, acuaturísticos y demás actividades análogas que sean compatibles con la vocación agrícola, pecuaria y forestal del suelo rural” (Artículo 1).

El **Decreto Nacional 1069**, expedido el 31 de marzo de 2009, establece las condiciones para el cálculo del índice de ocupación en las áreas de desarrollo restringido en suelo rural. En una página define que dentro del índice de ocupación únicamente se computarán las áreas de suelo que pueden ser ocupadas por edificación en primer piso bajo cubierta y que este índice:

“se calculará sobre el área resultante de descontar del área bruta del predio, las áreas para la localización de la infraestructura para el sistema vial principal y de transporte, las redes primarias de servicios públicos, las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos y demás afectaciones del predio”. (Artículo 1).

Diez años después de haber sido expedida la Ley 388 de 1997, se produce regulación para el suelo rural que prohíbe la industria en el suelo rural de la capital colombiana y en el de 29 municipios cercanos. En principio se puede entender como una protección a la inversión en las ZF al evitar el crecimiento de competencia en el suelo rural. Sin embargo, un año después, esta restricción parece quedar en vilo con la definición de área de actividad industrial, cuyas actividades se pueden interpretar como de apoyo a las ZF.

El tercero de los decretos que regula el suelo rural, publicado en el año 2009, flexibiliza o reduce el índice de ocupación en suelo rural, lo cual constituye una distorsión del sentido ambiental que por antonomasia define al parque industrial en sus orígenes.

En conclusión, la regulación de la industria sobre el suelo rural no es drástica, sino más bien permisiva y parece no tener en cuenta los impactos ambientales que de allí se derivan y cuyas consecuencias deben ser asumidas por las comunidades municipales.



## **2. Zonas Francas en Colombia**

### **2.1 Definición**

Área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones (Artículo 1 de la Ley 1004 de 2005).

Las ZF son parte integral de los TLC y, junto con las redes de infraestructura y de comunicaciones, se constituyen en su expresión espacial. La localización o espacialización de las ZF obedece a diversos factores e influencias, se produce sobre un territorio determinado, bien sea local, regional, nacional, continental o global, y también se relaciona con su entorno político, social, cultural, económico y ambiental, en un escenario ampliamente influenciado por la globalización.

Desde el punto de vista del OT, la finalidad de la ZF es ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezcan. Además fueron instituidas para simplificar los procedimientos de comercio de bienes y servicios y facilitar su venta, promover la generación de economías de escala, desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, ser instrumentos para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.

### **2.2 Evolución**

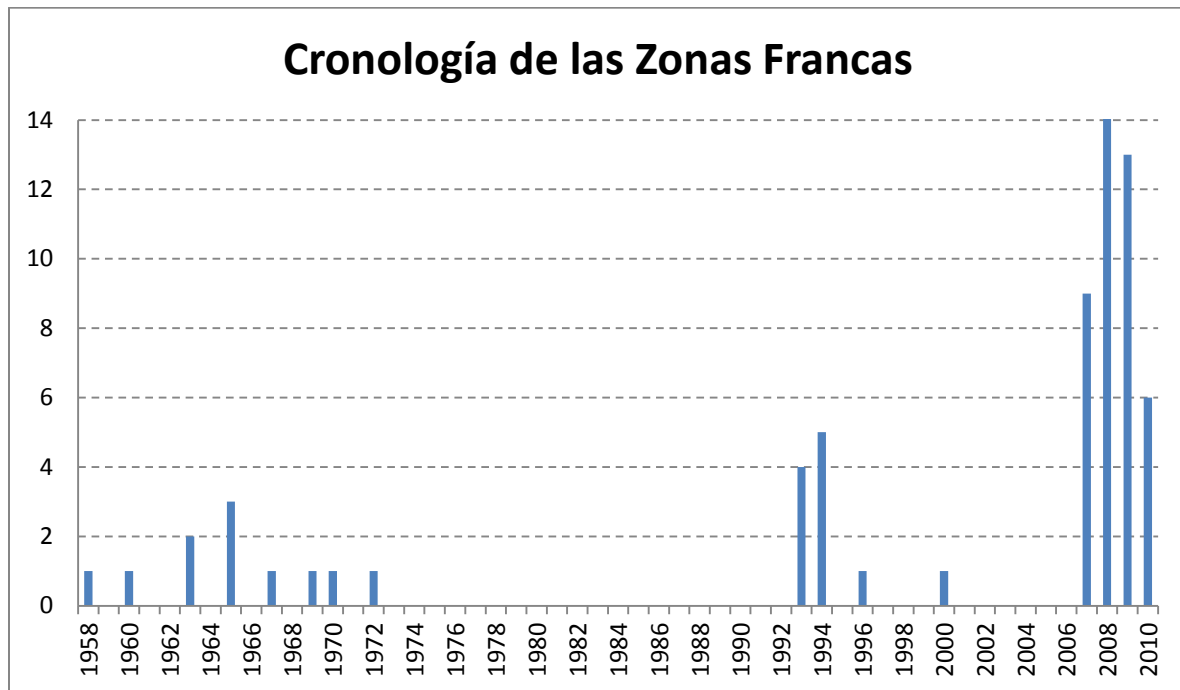
Las ZF, junto con los parques, agrupaciones o conjuntos industriales, y las bodegas en general, constituyen el soporte de las actividades logísticas, de comercio y de prestación de servicios. Dado que en sus orígenes aún prevalecía la rigidez en la cadena de producción industrial, pero que con la globalización esta situación cambia, en el contexto internacional se puede hablar de dos grandes períodos de ZF, las primeras asociadas a fordismo, hasta los años 1970, y las segundas al posfordismo, desde los años 1990.

El primer periodo se caracteriza por el desarrollo de actividades rutinarias, propias del modelo fordista, permite planear y gestionar economías de escala, con insumos de bajo costo que se compran en volumen. Se localiza en zonas urbanas que ofrezcan mano de obra barata y facilidades físicas, cerca de puertos o aeropuertos o en fronteras.

El segundo periodo es flexible, propio del posfordismo, caracterizado por la incertidumbre y los fuertes límites para volver rutinarias o simplificar las operaciones. Propio de industria de alta tecnología, con demandas de productos y momentos cambiantes, según las preferencias del consumidor. Razón por la cual las firmas requieren de mezcla de habilidades y recursos. Se localiza aglomerada cerca de infraestructuras y a centros urbanos, en áreas metropolitanas, en bordes de suelos urbanos y combina facilidades físicas y virtuales.

En Colombia, las ZF fueron creadas en 1958, inspiradas en la experiencia de Irlanda, y se concibieron como un mecanismo para facilitar la importación de insumos utilizados en la producción de bienes, en un momento en que la estrategia de desarrollo era la sustitución de importaciones.

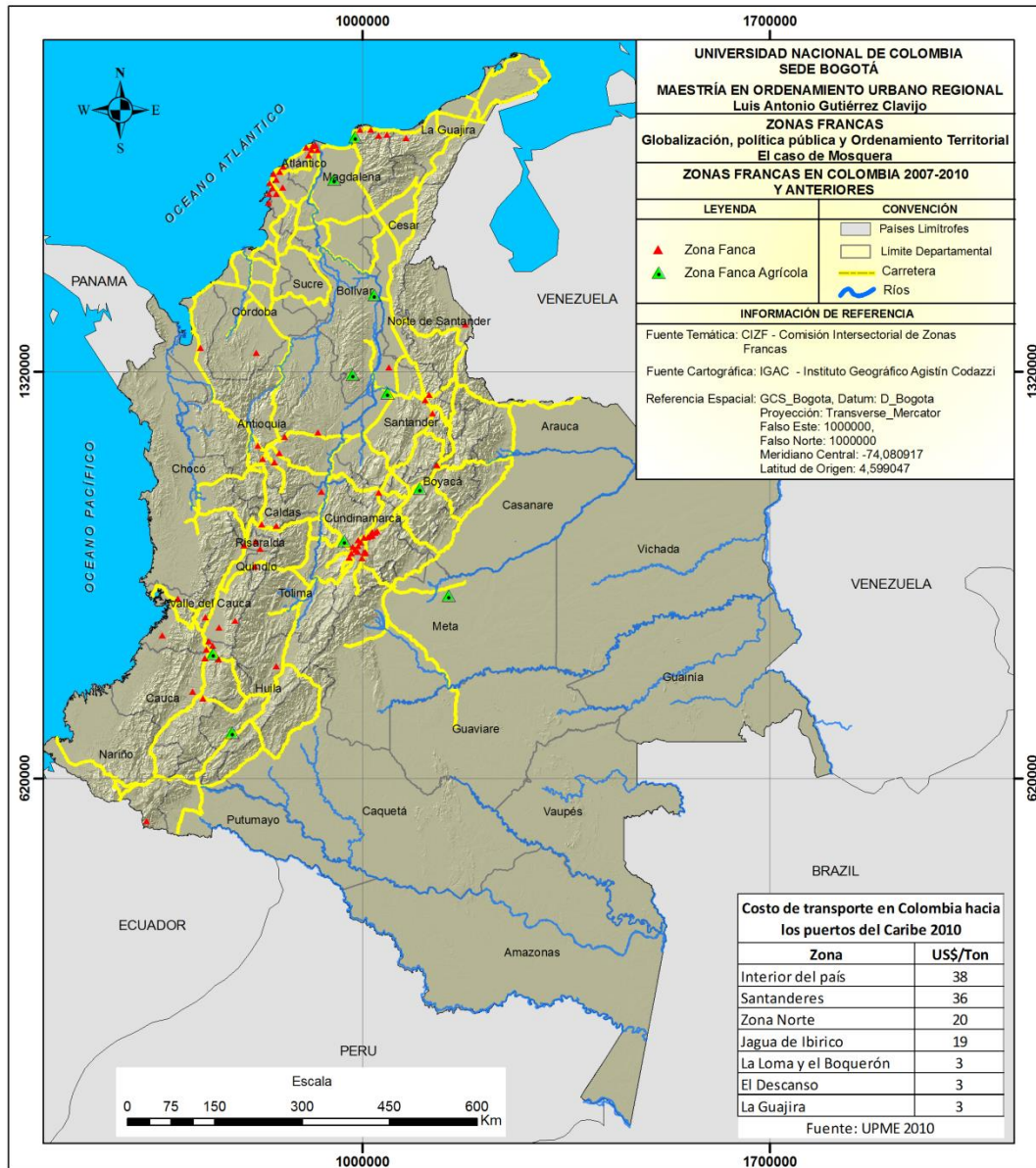
**Gráfica 1:** Cronología de las ZF en Colombia



Fuente. DIAN, Ministerio de Comercio. Elaboración propia.

Posteriormente, en la década de los años 70, entraron en operación las ZF de Buenaventura, Palmaseca (Valle del Cauca), Cartagena (Bolívar), Santa Marta (Magdalena) y Cúcuta (Norte de Santander).

**Mapa 3.** Espacialización de las ZF en el territorio nacional.



Por sus características de operación y su relación con el contexto internacional, las ZF en Colombia se pueden dividir en cuatro grandes periodos o generaciones.

A continuación se explica cada una de estas ellas, incluyendo las denominadas Zonas Económicas Especiales de Exportación, y se finaliza con un análisis del contexto institucional de las ZF.

### **2.2.1 Zonas Francas de primera generación**

Las ZF de primera generación tuvieron un carácter público y contaron con instancias institucionales de distintos niveles político-administrativos en su proceso de creación, basado en la necesidad del ente territorial y en la conveniencia para la Nación.

La ZF de Barranquilla la solicitó el Concejo, la aprobó el ejecutivo y la reglamentó el Congreso de la República (Carbonell, 1968), mediante la Ley 105 de 1958.

### **2.2.2 Zonas Francas de segunda generación**

Las ZF de segunda generación surgen como establecimientos públicos nacionales, creadas para fomentar el comercio exterior y promover el desarrollo regional. Reflejan una localización mixta a lo largo y ancho de la geografía nacional, si bien están concentradas en la mitad longitudinal occidental del territorio. Este periodo está determinado por la Ley 109 de 1985. En 1991, las seis primeras ZF avanzan en un proceso de privatización, junto con las de Rionegro y Urabá (Antioquia) y la Tebaida (Quindío). En 1996, el decreto 2233 redefinió las ZF como áreas geográficas dentro de las cuales se desarrollarían actividades enfocadas a la producción de bienes y servicios para atender los mercados externos (Banco de la República. Ramos, 2010).

### **2.2.3 Zonas Económicas Especiales de Exportación**

Entre los períodos correspondientes a las ZF de segunda y de tercera generación, se ensayó una figura denominada Zona Económica Especial (ZEE) que, con excepción de la propuesta para Valledupar, tuvo la clara intención de localización en frontera o en puerto. En efecto, las restantes se situaron en Cúcuta, Ipiales y Buenaventura.

A diferencia de las ZF, las ZEE no estaban limitadas a un área privada, sino que su ámbito era el municipio y el área de influencia del mismo. El alcalde del municipio, además de participar en la calificación de los proyectos, también firmaba el contrato correspondiente.

El propósito de las ZEE era la promoción de exportaciones de bienes y servicios producidos en el territorio colombiano, las cuales se rigieron por la Ley 677 de 2001, firmada por el entonces Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, y otros funcionarios.

### **2.2.4 Zonas Francas de tercera generación**

Luego de las ZEE, surgieron las ZF de tercera generación cuya política se caracteriza por el establecimiento de importantes incentivos para los inversionistas, según modelos y directrices similares a los aplicados con antelación en otros continentes y países, emanados de organismos multilaterales.

Las ZF de tercera generación están ampliamente influidas por el capital y son recipientes temporales del comercio de bienes y de servicios que se apoyan en las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, en el marco de los procesos diferenciados de la globalización.

Una diferencia importante entre las ZF de primera y de segunda generación, contrastadas con las de tercera generación, es que las dos primeras fueron concebidas como urbanas, asociadas a la industria tradicional, mientras que en las de tercera generación<sup>7</sup> aparece el componente de localización en el territorio regional sobre suelo rural y admiten proyectos agroindustriales, como la transformación de la palma aceitera.

El marco jurídico reciente para las ZF se fundamenta en la Ley 1004 de 2005 “por la cual se modifica un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones” y, además, cuenta con abundante apoyo normativo desarrollado en decretos modificatorios y reglamentarios y en resoluciones que aclaran u ordenan cuestiones particulares. Las ZF son parte de grandes zonas logísticas.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008) incluyó un inventario de las principales zonas logísticas que se están desarrollando en el país, el cual está integrado por los siguientes componentes:

---

<sup>7</sup> Algunos ejemplos de zonas francas de tercera generación, en 2009, se pueden consultar a través del portal <http://www.lasillavacia.com/historia/1752> Siguiendo el vínculo Listado zonas francas, [https://docs.google.com/Doc?id=dds65j36\\_652p6xvccw](https://docs.google.com/Doc?id=dds65j36_652p6xvccw).

- Zonas Francas
- Pasos de frontera
- Terminales portuarios de comercio exterior y puertos secos
- Terminales fluviales
- Infraestructura orientada al transporte aéreo de carga
- Infraestructura vial orientada al comercio exterior
- Concesiones ferroviarias
- Canales y ríos navegables

La prospectiva indica que sólo algunas industrias, suficientemente articuladas a los componentes citados y altamente automatizadas para aprovechar los incentivos de la reconversión industrial, se consolidarán en las ZF.

Por lo tanto, existe una alta probabilidad de que la mayoría terminen utilizadas como bodegas o en maquilas, dependiendo del costo internacional de los salarios y de la flexibilización de las políticas nacionales en ese aspecto.

### **2.2.5 Institucionalidad de las Zonas Francas**

Las ZF son apoyadas por medio de una institución muy particular creada desde el año 2007. En efecto, el Decreto Nacional 2685 de 1999 sobre legislación aduanera, artículo 393-5, fue modificado en virtud del artículo 8 del Decreto 4051 del 23 de octubre de 2007, por medio del cual se creó la Comisión Intersectorial de Zonas Francas (CIZF).

Dicha CIZF cuenta con reglamento y funciones propias, ordenadas en la Resolución 1 de diciembre 3 de 2007, firmada conjuntamente por el ministro de Comercio, Industria y Turismo, el ministro de Hacienda y Crédito Público, la directora del Departamento Nacional de Planeación, el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la presidenta de Proexport y la ministra Consejera de la Presidencia de la República.

Las reuniones de la CIZF están presididas por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, y la Secretaría Técnica es ejercida por el mismo ministerio. Las decisiones quedan registradas en acta, firmada por el presidente y el secretario de la comisión. El ministro Consejero o la Ministra Consejera de la Presidencia es el enlace entre los integrantes de la CIZF y la Presidencia de la República.

Según lo establece el artículo 3 de la citada resolución, la CIZF sesionará por lo menos una vez al mes, pero podrá reunirse de modo extraordinario en cualquier momento y también a solicitud de alguno de los miembros permanentes, todos subalternos del Presidente de la República.

Ante la CIZF, uno de los principales requisitos para lograr la viabilidad de declaratoria de ZF es la presentación del Plan Maestro General de Desarrollo General de la Zona Franca por parte de los interesados, que en general son particulares o agentes privados.

El contenido mínimo del citado Plan Maestro, según el artículo 8 de la Resolución 001, es el siguiente: resumen ejecutivo del proyecto, identificación de la persona jurídica con certificado de Cámara de Comercio, descripción detallada de la inversión con monto estimado de ventas, empleos proyectados, desarrollo urbanístico y arquitectónico del proyecto, localización del proyecto, características del terreno y vías de acceso, área total de la ZF,; cuantía de la inversión, plazos y etapas de la misma, cronograma, con fecha de construcción del cerramiento e infraestructura, impactos y beneficios para la región y para el país, según lo dispuesto en la Ley 1004 de 2005, y la reconversión o transferencia tecnológica pretendida.

Contrario a los procesos de descentralización que comenzaron con la elección popular de alcaldes y quedaron formalizados en la Constitución Política de 1991, esta comisión es un revés para estos avances y una muestra de recentralización de poder político, buena parte del cual, en el caso de estudio, resulta discrecional, con todo y sus implicaciones.

Entre 2007 y 2010, la CIZF recibió 127 solicitudes de declaratoria de ZF, que cubren bienes y servicios en distintas actividades, incluidas las agroindustriales<sup>8</sup>. Todas las solicitudes fueron realizadas por agentes privados y ninguna fue solicitada directamente por un municipio<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. DPC-1279 emitido el 23 de agosto de 2012, suscrito por la Directora de Productividad y Competitividad Secretaria Técnica – Comisión Intersectorial de Zonas Francas – CIZF.

<sup>9</sup> DIAN. Oficio 100210228344-4445, emitido el 30 de agosto de 2012 por la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero.

## **2.3 Ventajas de las ZF según el Estado (DIAN, 2010)**

### **2.3.1 Tributarias**

Deducibilidad del 100% de los impuestos de industria y comercio, avisos y tableros, y predial, que tengan relación con la actividad económica y deducibilidad del 25% del gravamen a los movimientos financieros (4 x 1000). Así mismo, también es deducible el 40% del valor de las inversiones efectivas realizadas sólo en activos fijos reales productivos adquiridos, incluso por medio de *leasing* financiero con opción de compra

Reducción de la tarifa única de impuesto de renta del 33% al 15% para usuarios industriales de bienes, usuarios industriales de servicios y usuarios operadores, con excepción de usuarios comerciales que tributan a la tarifa general vigente del 33%.

### **2.3.2 Aduaneras**

Los bienes producidos en ZF tienen libre acceso al mercado nacional, supresión de IVA y de arancel, además, para mercancías introducidas desde el exterior, no se requiere diligenciar declaración de importación, pueden almacenar la mercancía extranjera en ZF por tiempo limitado y se permite el procesamiento parcial fuera de la ZF sin causar arancel ni IVA.

Gozan de exención del IVA para materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de ZF y de exención del IVA por ventas de mercancías a mercados externos.

Pueden exportar directamente a terceros países y, debido a que la legislación sobre ZF es aceptada por la OMC, gozan del beneficio de acuerdos comerciales internacionales, tales como el G-3, el Mercosur, la CAN (excepto Perú), el Triángulo del Norte y Chile, entre otros.

Además de los anteriores beneficios, los usuarios de las ZF disfrutaron de ventajas tales como la libertad cambiaria que consiste en la decisión sobre si monetizar o no las divisas, libertad de repatriar utilidades, adquirir deuda en el exterior con sus proveedores o manejar divisas y pesos por compras y ventas entre residentes en Colombia y las ZF. Estos beneficios cambiarios fueron revisados en octubre de 2008.



Tabla 2.1: Listado de ZF en el territorio nacional

No.	UBICACIÓN		ZONA FRANCA	SECTOR	RESOLUCIÓN No.	FECHA DECLARATORIA
	Depto.	CIUDAD				
1	Cundinamarca	Funza	CELTA	Servicios	-	-
2	Caldas	Manizales	ZONA FRANCA ANDINA S.A.S.	Industrial	-	-
3	Huila	Palermo	ZONA FRANCA SURCOLOMBIANAS S.A.S.	Industrial	-	-
4	Valle Del Cauca	Buenaventura	CELPA S.A.	Industrial	-	-
5	Cauca	Guachené	PAPELFIBRAS S.A.	Industrial - Papel	4890	12/05/2009
6	Risaralda	Pereira	CLINICA MEGACENTRO PINARES	Servicios - Salud	-	-
7	Santander	Sabana de Torres	PROCESADORA DE ACEITE ORO ROHO LTDA.	Agroindustria - Aceite Palma	-	-
8	Santander	Floridablanca	FUNDACIÓN FOSUNAB	Servicios - Salud	-	-
9	Nariño	Ipiales	ALIMENTOS NARIÑO S.A.	Alimentos - Brócoli	-	-
10	Valle Del Cauca	Yumbo	CERVECERÍA DEL VALLE S.A.	Industrial - Bebidas	4767	30/04/2007
11	Magdalena	Santa Marta	BIOCOMBUSTIBLES SOSTENIBLES DEL CARIBE S.A.	Agroindustrial - Biocombustibles - Aceite de Palma	12771	30/10/2007
12	Cundinamarca	Facatativá	BIO-D	Agroindustrial - Biocombustibles - Aceite de Palma	13930	22/11/2007
13	Boyacá	Tuta	MAQUILAGRO	Agroindustrial - Biocombustibles - Remolacha azucarera	15091	06/12/2007
14	Bolívar	Cartagena	ARGOS	Industrial - Cemento	181	09/01/2008
15	Bolívar	Cartagena	GYPLAC	Industrial - Placas Yeso cartón	293	14/01/2008
16	Antioquia	Barbosa	KCAG	Industrial - Papel en línea aseo	1126	01/02/2008
17	Cundinamarca	Bogotá	CORFERIAS S.A.	Servicios	5425	20/06/2008
18	Santander	Barrancabermeja	ECODIESEL COLOMBIA S.A.	Agroindustrial - Biocombustible - Aceite de Palma	5686	27/06/2008
19	Cundinamarca	Bogotá	ESTRATEGIAS CONTAC CENTER COLOMBIA S.A.	Servicios - Call Center	6078	10/07/2008
20	Cundinamarca	Tocancipá	PAUL CALLEY S.A.	Industrial - Cosméticos	6097	10/07/2008
21	Cundinamarca	Tenjo	SIEMENS MANUFACTURING S.A.	Industrial - Metalmecánico	6409	18/07/2008
22	Cundinamarca	Funza	PEPSICO ALIMENTOS LTDA.	Industrial - Alimentos	6748	28/07/2008
23	Boyacá	Belencito	REFINERÍA DE CARTAGENA S.A. REFCAR	Industrial - Acero	8732	16/09/2008
24	Valle Del Cauca	Buenaventura	TERMINAL DE CONTENEDORES DE BIENAVENTURA	Servicios Portuarios	10409	28/10/2008
25	Cundinamarca	Soacha	VIDRIO ANDINO S.A.	Industrial - Vidrio Plano	121	11/11/2008
26	Bolívar	Cartagena	REFINERÍA DE CARTAGENA S.A. REFCAR	Industrial - Refinería	1397	10/12/2008
27	Magdalena	Santa Marta	SOCIEDAD PORTUARIA DE SANTAMARTA - SPSM	Servicios Portuarios	1886	19/12/2008
28	Bolívar	Cartagena	CONTECAR S.A.	Servicios Portuarios	2704	13/03/2009
29	Cauca	Santander de Quilichao	COLOMBINA DEL CAUCA S.A.	Industrial - Galletas	3285	30/03/2009
30	Atlántico	Barranquilla	TERMOFLORES S.A.	Generación Energía	3681	13/04/2009
31	Risaralda	Pereira	TELEMARK SPAIN S. L. SUCURSAL COLOMBIA	Servicios - Call Center	6387	13/06/2009
32	Antioquia	Rionegro	HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL	Servicios - Salud	7849	27/07/2009
33	Cauca	Puerto Tejada	PAPELES DEL CAUCA	Industrial - Papel	11358	20/10/2009
34	Cundinamarca	Sopó	CERAMICA SAN LORENZO INDUSTRIAL DE COLOMBIA	Industrial - Cerámica	12663	20/11/2009
35	Atlántico	Puerto Colombia	CLINICA PORTOAZUL S.A.	Servicios - Salud	13085	02/12/2009
36	Cundinamarca	Gachancipá	PROTISA COLOMBIA S.A.	Industrial - Productos Higiénicos	13273	04/12/2009
37	Caldas	Manizales	ECONTAC COL S.A.S.	Servicios - Call Center	14072	24/12/2009
38	Cundinamarca	Tocancipá	PRAXAIR GASES INDUSTRIALES LTDA.	Industrial - Gases	14170	30/12/2009
39	Cundinamarca	Bogotá	CLINICA LOS NOGALES S.A.S.	Servicios - Salud	14200	30/12/2009
40	Antioquia	Sabaneta	SOCIEDAD MÉDICA DE SABANETA S.A.	Servicios - Salud	4245	06/05/2010
41	Atlántico	Barranquilla	SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BARRANQUILLA S.	Servicios - Portuarios	4666	14/05/2010
42	Bolívar	Regidor	AGROSOLERA S.A.	Agroindustrial - Aceite Palma y Palmiste	2385	15/03/2010
43	Cundinamarca	Cajicá	PRODUCTOS FAMILIA CAJICÁ S.A.	Industrial - Papel	3095	07/04/2010
44	Cundinamarca	Bogotá	DNVERGYS CUSTOMER MANAGEMENT COLOMBIA S.A.	Servicios - Call Center	5728	16/06/2010

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Elaboración del autor.

Tabla 2.1: Listado de ZF en el territorio nacional (cont.)

No.	UBICACIÓN		ZONA FRANCA	SECTOR	Resolución No.	FECHA DECLARATORIA
	Depto.	CIUDAD				
45	Antioquia	Medellín	360 BPO S.A.S.	Servicios - Call Center	-	-
46	Antioquia	Maceo	ZONA FRANCA ESPECIAL CEMENTERA DEL MAGDALENA MEDIO S.A.S "ZOMAN"	Industrial - Cemento	-	-
47	Bolívar	San Pablo	EXTRACTORA LOMA FRESCA SUR DE BOLÍVAR S.A.	Agroindustrial - Aceite Crudo de Palma	-	-
48	Cauca	Popayán	HABLA CALLCENTER	Servicios - Call Center	-	-
49	Cauca	Popayán	ICOBELT S.A.S.	Industrial - Bandas de Cucho	-	-
50	Córdoba	Puerto Libertador	GECELCA 3 S.A.S. ESP	Servicios - Salud	-	-
51	MARTA	Pitalito	AGROINDUSTRIA BIOCAFE ZONA FRANCA S.A.	Agroindustria - Abono	-	-
52	Nariño	San Juan de Pato	CLÍNICA HISPANOAMÉRICA	Servicios - Salud	-	-
53	Santander	Piedecuesta	FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA S.A.S.	Servicios - Salud	-	-
54	Bolívar	Cartagena	CANDELARIA	Industrial	95	10/02/1993
55	Antioquia	Rionegro	RIONEGRO	Industrial	94	10/02/1993
56	Cundinamarca	Bogotá	ZONA FRANCA DE BOGOTÁ	Industrial	934	06/08/1993
57	Valle Del Cauca	Palmira	PACÍFICO	Industrial	1035	26/08/1993
58	Valle Del Cauca	Palmira	PALMASECA	Industrial	835	02/06/1994
59	Atlántico	Barranquilla	BARRANQUILLA	Industrial	978	20/06/1994
60	Bolívar	Cartagena	CARTAGENA	Industrial	977	20/06/1994
61	Orte de Santandé	Cúcuta	CÚCUTA	Industrial	1059	29/06/1994
62	Magdalena	Santa Marta	SANTA MARTA	Industrial	1060	29/06/1994
63	Quindío	Armenia	EJE CAFETERO	Industrial	751	03/07/1996
64	Cundinamarca	Sopó	CIUDADELA SALUD	Salud	217	29/02/2000
65	Antioquia	Apartadó	URABÁ	Industrial - Agroindustrial	5423	20/06/2008
66	Atlántico	Barranquilla	LA CAYENA	Industrial - Construcción	12560	25/10/2007
67	Atlántico	Galapa	INTERNACIONAL DEL ATLÁNTICO	Industrial	13914	22/11/2007
68	Bolívar	Cartagena	PARQUE INDUSTRIAL DEXTON	Industrial - Petroquímicos, Plásticos	15991	26/12/2007
69	Bolívar	Cartagena	PUERTA DE LAS AMÉRICAS	Servicios	457	21/01/2009
70	Caldas	La Dorada	AGROINDUSTRIAL DEL MAGDALENA MEDIO	Industrial - Agropecuario	12772	30/10/2007
71	Cauca	Puerto Tejada, Caloto, Cuachené	CENCAUCA - ZONA FRANCA DEL CAUCA	Industrial	14071	24/12/2009
72	Cauca	Villarica	CONJUNTO INDUSTRIAL PARQUE SUR	Industrial	9463	15/09/2010
73	Cundinamarca	Cota	PLIC	Industrial	1124	01/02/2008
74	Cundinamarca	Funza	INTEXTMODA	Industrial	1834	25/02/2008
75	Cundinamarca	Mosquera	OCCIDENTE	Industrial	1825	18/12/2008
76	Cundinamarca	Tocancipá	ZONA FRANCA DE TOCANCIPÁ	Industrial	6045	08/06/2009
77	Cundinamarca	Cota	ZONA FRANCA METROPOLITANA S.A.S.	Industrial - Servicios	772	01/02/2010
78	Guajira	Dibulla	ZONA FRANCA BRISA	Industrial	7613	05/08/2010
79	Magdalena	Santa Marta	TAYRONA	Industrial	4335	19/05/2008
80	Magdalena	Santa Marta	LAS AMÉRICAS	Industrial - Agroindustrial	5657	27/06/2008
81	Magdalena	Pivijay	INDUSTRIAS RENOVABLES DE COLOMBIA S.A.	Agroindustrial - Etanol	475	22/01/2010
82	Meta	Puerto López	BIONERGY ZF S.A.S.	Agroindustrial - Etanol	1933	01/03/2010
83	Risaralda	Pereira	ZF INTERNACIONAL DE PEREIRA	Industrial	6840	15/07/2010
84	Santander	Floridablanca	SANTANDER S.A.	Industrial	12842	22/11/2009
85	Bolívar	Turbaco	PARQUE CENTRAL S.A.S.	Industrial	-	-
86	Bolívar	Turbana	ZF CANAL DEL DIQUE S.A.	Industrial	-	-
87	Boyacá	Chiquinquirá	ZONA FRANCA PERMANENTE GEA S.A.S.	Industrial - Agroindustrial	-	-
88	Cundinamarca	Gachancipá	ZOFRANDINA S.A.S.	Industrial	-	-

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Elaboración del autor

## 2.4 Espacialización

### 2.4.1 Escala nacional

En Colombia, las ZF se localizan en las zonas más industrializadas y más pobladas, articuladas a las infraestructuras de conectividad, tales como aeropuertos, puertos y vías troncales nacionales. (Ver Mapa 3)

En el periodo 2007-2010, se pueden identificar tres grandes agrupaciones de ZF en el territorio nacional: i) El Triángulo de oro y sus áreas metropolitanas, conformado en sus vértices por las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali (BMC), que aglutina el 50%; ii) La Costa Atlántica, incluida una en Turbo — Antioquia— junto con unas pocas en la Costa Pacífica, con un 28%; iii) La Región Central (Bogotá-Cundinamarca) que hace parte del Triángulo de oro, con un 25%, y el eje de los departamentos de Boyacá y Santanderes, como parte del trapecio andino. (Ver Mapas 4 y 5)

Las demás ZF están dispersas en la sabana de la costa norte (de carácter agroindustrial, con los cultivos de palma aceitera), otras al sur occidente, en los departamentos de Valle y Cauca (aglomeradas con industrias que se generaron tras aprovechar los incentivos de la Ley Páez) y una en el piedemonte de la cordillera oriental, en el municipio de Puerto López, departamento del Meta.

Con excepción de esta ZF Agroindustrial, mas de la mitad del territorio continental colombiano, constituido por la Amazonia y por la Orinoquia, no alberga ZF.

La localización del conjunto de ZF obedece a la lógica de articulación con circuitos que juntan la globalización y lo local, mejor conocido como glocalización. Esta tendencia espacial reitera la persistencia de la fragmentación histórica del territorio colombiano (Ver Imagen 1.2). Chocó, el departamento con peores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas no cuenta con una ZF, mientras Bogotá, que cuenta con el mejor Índice de Desarrollo Humano en todo el país, acoge cinco ZF.

Para cuando el gobierno notó que las ZF no estaban localizadas en las zonas periféricas, especialmente aquellas relacionadas con las regiones fronterizas, procedió a realizar un ajuste en la política al emitir sendos decretos que posibilitaron la localización en la región sur colombiana y en la zona de frontera colombo-venezolana. (Ver Mapa 7)

En la región Sur Colombiana se genera la nueva ZF de Ipiales, en la frontera con Ecuador. En la frontera con la República Bolivariana de Venezuela, se mantiene la antigua ZF de Cúcuta. No hay ZF en las fronteras con Brasil, Perú y es difícil lograr una en la frontera con Panamá, porque el istmo en si mismo es una zona de libre comercio.

Sin embargo, la mayor dificultad para la competitividad de las ZF es el retraso en la infraestructura vial. En la actualidad, hay cerca de 1.200 Km de vías en doble calzada, pero discontinuos, lo cual genera las tasas de peajes más costosas de la región latinoamericana, en comparación con el estado de las vías.

“Mientras Santos abre mercados en Asia, las carreteras hacia los puertos no le permitirán al país que sea competitivo<sup>10</sup>, a menos que de manera urgente se apliquen modelos para implementar la multimodalidad” (Chacón, 2012, pág. 1).

De acuerdo con el escalafón del Foro Económico Mundial, Colombia ocupa el puesto 108 entre 142 países. Esta situación se puede relacionar con el hecho de que “en veinte años no ha sido entregada ni una sola carretera de doble calzada completamente terminada [...] el país necesitará cinco años para conectar con dobles calzadas continuas el centro del país con los puertos del Caribe” (Tovar & Pardo, 2012, pág. 4A).

En relación con lo anterior, vale la pena mencionar casos como los de Chile, uno de nuestros países pares, que cuenta con más de 2.400 km de carreteras en doble calzada, o Bolivia y Ecuador, países con menores ingresos que Colombia pero que cuentan con mayores porcentajes de red vial pavimentada (DNP, 2010).

Por otra parte, el reto para la ANI es modernizar la red férrea del país, recuperar la navegabilidad por el río Magdalena y construir 15 proyectos, todo lo cual requiere \$40 billones de inversión (Chacón, 2012, pág. 1).

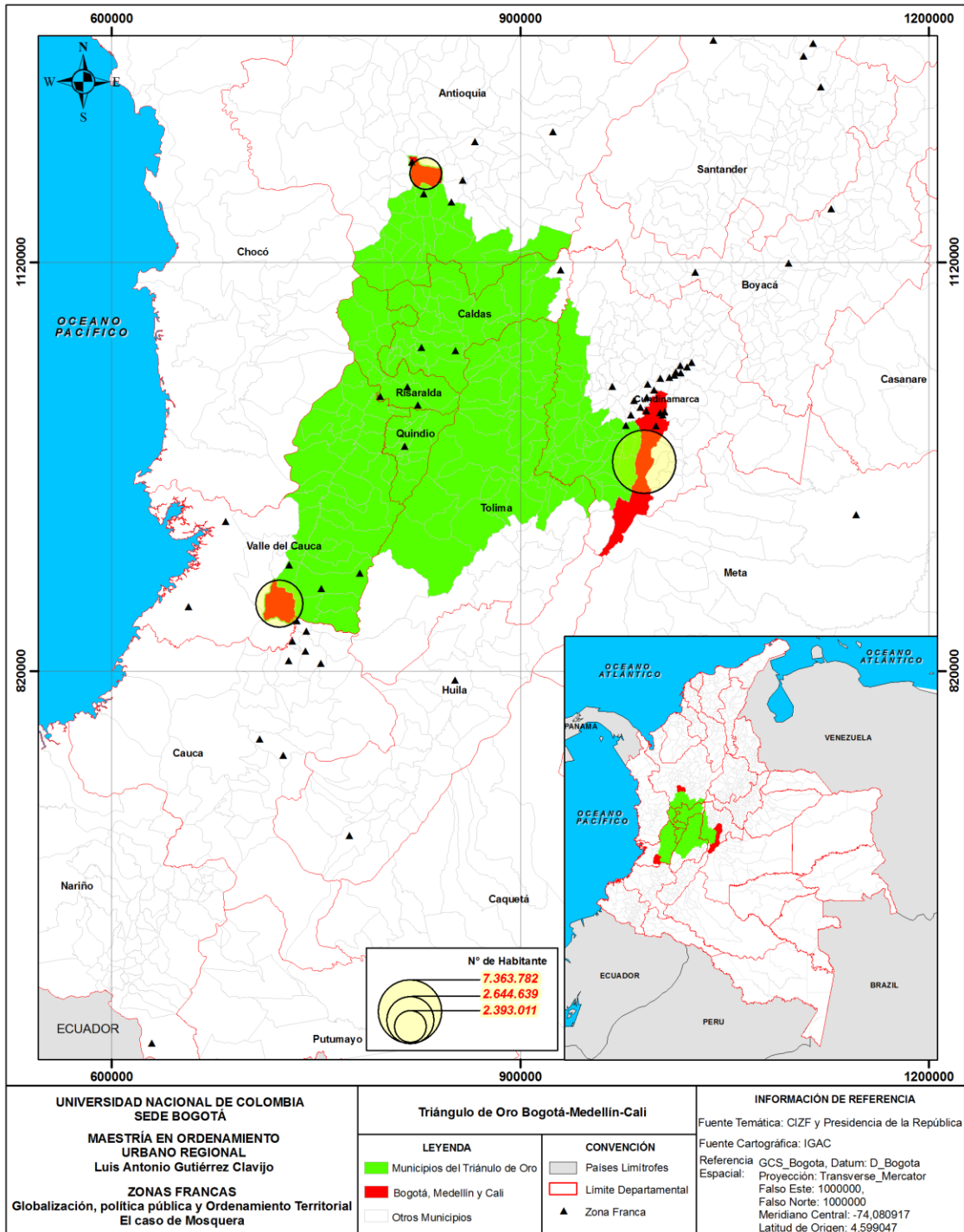
La situación de retraso en infraestructura es reconocida por el Gobierno, al punto de considerar a la infraestructura como la cuarta “locomotora” del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

---

<sup>10</sup> Ventaja competitiva se asocia a globalización, a exportación. Ventaja comparativa se relaciona con la oferta natural de recursos en un territorio determinado, suelo, mano de obra. Se refiere al menor uso de recursos para producir un bien, en comparación con otro territorio.

### 2.4.2 Escala supra regional

Mapa 4. *Triángulo de oro – BMC y su relación con las ZF*



### 2.4.3 Escala regional

Mapa 5. Zonas Francas en la región central de Colombia



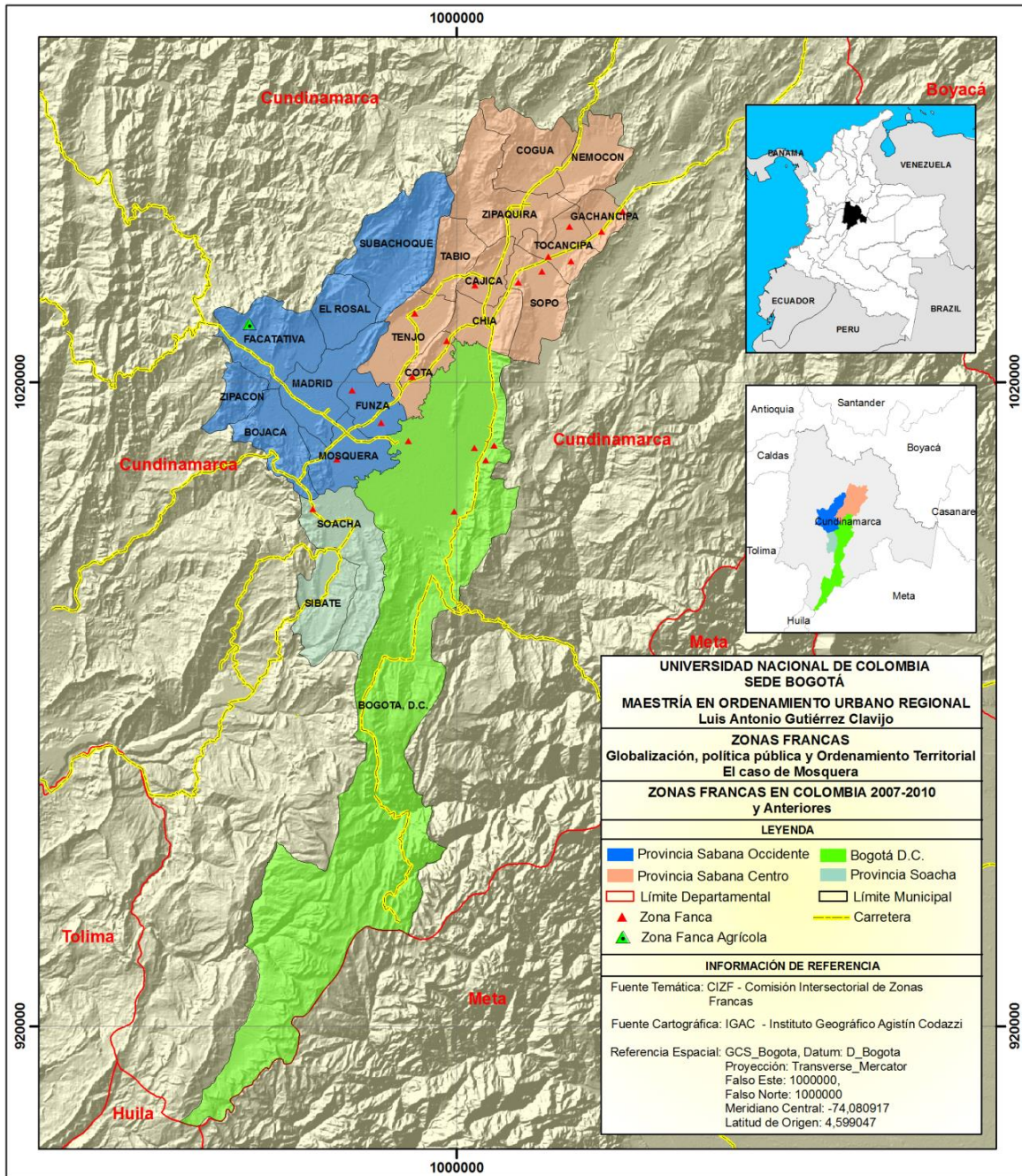
**Tabla 2.2 Zonas Francas en Cundinamarca y Bogotá**

No.	UBICACIÓN	ZONA FRANCA	SECTOR	RESOLUCIÓN No.	FECHA DE DECLARATORIA
	CIUDAD				
1	Funza	CELTA	Servicios	-	-
12	Facatativá	BIO-D	Agroindustrial - Biocombustibles - Aceite de Palma	13930	22/11/2007
17	Bogotá	CORFERIAS S.A.	Servicios	5425	20/06/2008
19	Bogotá	ESTRATEGIAS CONTAC CENTER COLOMBIA S.A.	Servicios - <i>Call Center</i>	6078	10/07/2008
20	Tocancipá	PAUL CALLEY S.A.	Industrial - Cosméticos	6097	10/07/2008
21	Tenjo	SIEMENS MANUFACTURING S.A.	Industrial - Metalmecánico	6409	18/07/2008
22	Funza	PEPSICO ALIMENTOS LTDA.	Industrial - Alimentos	6748	28/07/2008
25	Soacha	VIDRIO ANDINO S.A.	Industrial - Vidrio Plano	121	11/11/2008
34	Sopó	CERAMICA SAN LORENZO INDUSTRIAL DE COLOMBIA	Industrial - Cerámica	12663	20/11/2009
36	Gachancipá	PROTISA COLOMBIA S.A.	Industrial - Productos Higiénicos	13273	04/12/2009
38	Tocancipá	PRAXAIR GASES INDUSTRIALES LTDA.	Industrial - Gases	14170	30/12/2009
39	Bogotá	CLINICA LOS NOGALES S.A.S.	Servicios - Salud	14200	30/12/2009
43	Cajicá	PROUCTOS FAMILIA CAJICÁ S.A.	Industrial - Papel	3095	07/04/2010
44	Bogotá	CONVERGYS CUSTOMER MANAGEMENT COLOMBIA S.A.S.	Servicios - Call Center	5728	16/06/2010
56	Bogotá	ZONA FRANCA DE BOGOTÁ	Industrial	934	06/08/1993
64	Sopó	CIUDEDELA SALUD	Salud	217	29/02/2000
73	Cota	PLIC	Industrial	1124	01/02/2008
74	Funza	INTEXMODA	Industrial	1834	25/02/2008
75	Mosquera	OCCIDENTE	Industrial	1825	18/12/2008
76	Tocancipá	ZONA FRANCA DE TOCANCIPÁ	Industrial	6045	08/06/2009
77	Cota	ZONA FRANCA METROPOLITANA S.A.S.	Industrial - Servicios	772	01/02/2010
88	Gachancipá	ZOFRANDINA S.A.S.	Industrial	-	-

Fuente: CIZF. Elaboración del autor

### 2.4.4 Escala departamental

Mapa 6. Provincias Sabana Centro y Sabana Occidente y ZF





## 2.5 Normativa con efectos territoriales durante el periodo de estudio

Entre 2007 y 2010 fueron expedidas veintidós normas entre leyes, decretos y resoluciones relacionadas con las Zonas Francas, además de las propias resoluciones de declaratoria de cada ZF (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).

De estas normas se destacan los decretos 1197 de 2009 y 2693 de 2010, porque nivelan las citadas tendencias de localización al permitir la instalación de ZF, respectivamente, en el sur del país<sup>11</sup> y en 37 municipios fronterizos con Venezuela, pertenecientes a los departamentos de la Guajira, Cesar, Arauca, Guaviare y Guainía. (Ver Mapa 7)

En primer lugar, el decreto 1197 de 2009 tiene la intención, implícita, de generar un efecto en un territorio específico, la región sur colombiana, al proponer la localización de Zonas Francas en cualquier municipio de los departamentos de Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca. En su artículo primero, estableció una restricción temporal: la solicitud ante la DIAN debía ser presentada antes del 30 de abril de 2010.

Así mismo, con relación al territorio pero en la escala local y regional, introduce en primer término la posibilidad de discontinuidad en el terreno, situación que se mitigaría por medio de puente o de túnel de uso privado. En segundo lugar, permite que la eventual ZF opere en terrenos dispersos en áreas geográficas delimitadas dentro de los departamentos referidos, siempre y cuando no se requiera de movimiento de carga. Lo anterior, según los parágrafos 2 y 3 del artículo 3 del decreto 1197 de 2009.

En todo caso, dentro de los requisitos del área que postule para ser declarada como ZF, se establecía la de “tener condiciones necesarias para ser dotada de infraestructura para las actividades” (Artículo 3). Esto implica la posibilidad de utilizar suelo rural o suelo de expansión, siempre y cuando las empresas prestadoras de servicios públicos certifiquen la viabilidad de los servicios públicos domiciliarios, igual que en el caso de Mosquera, tal como se mostrará más adelante.

---

<sup>11</sup> En el primer caso, para mitigar los efectos de una grieta de la “confianza inversionista”: las pirámides tipo DMG que distorsionaron la economía real y llevaron a la quiebra a pequeños ahorradores. En el segundo, para responder a la crisis diplomática con la República Bolivariana de Venezuela.

Por medio de este decreto se solicita “Allegar la hoja de vida de la totalidad de personal directivo y de los representantes legales” (Artículo 4) a aquellos empresarios que aspiraran a lograr la declaratoria de una Zona Franca en los departamentos de Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca, ratificando el alcance del Decreto 4051 de octubre 23 de 2007, artículo 5.

Por medio del decreto 2695 de julio 27 de 2010, se modificó el decreto 1197 de 2009, con dos condiciones: i) el plazo para su solicitud fue hasta diciembre 31 de 2011 y ii) no se declaran Zonas Francas “en las áreas geográficas aptas para la exploración, explotación o extracción de los recursos naturales no renovables definidos en el Código de Minas y en el Código de Petróleos” o con su procesamiento industrial.

No obstante la política de no declaración de ZF en áreas petroleras, que resguarda a Ecopetrol de la competencia y mantiene el precio de los combustibles y su nivel de utilidades, es llamativo el caso de los agrocombustibles en la Zona Franca del municipio de Puerto López, departamento del Meta, por ser esta actividad fuente complementaria para producción de agrocombustibles a partir del cultivo de yuca, en lo que se conoce como la mezcla de gasolina con etanol anhidro cuya proporción es 90-10.

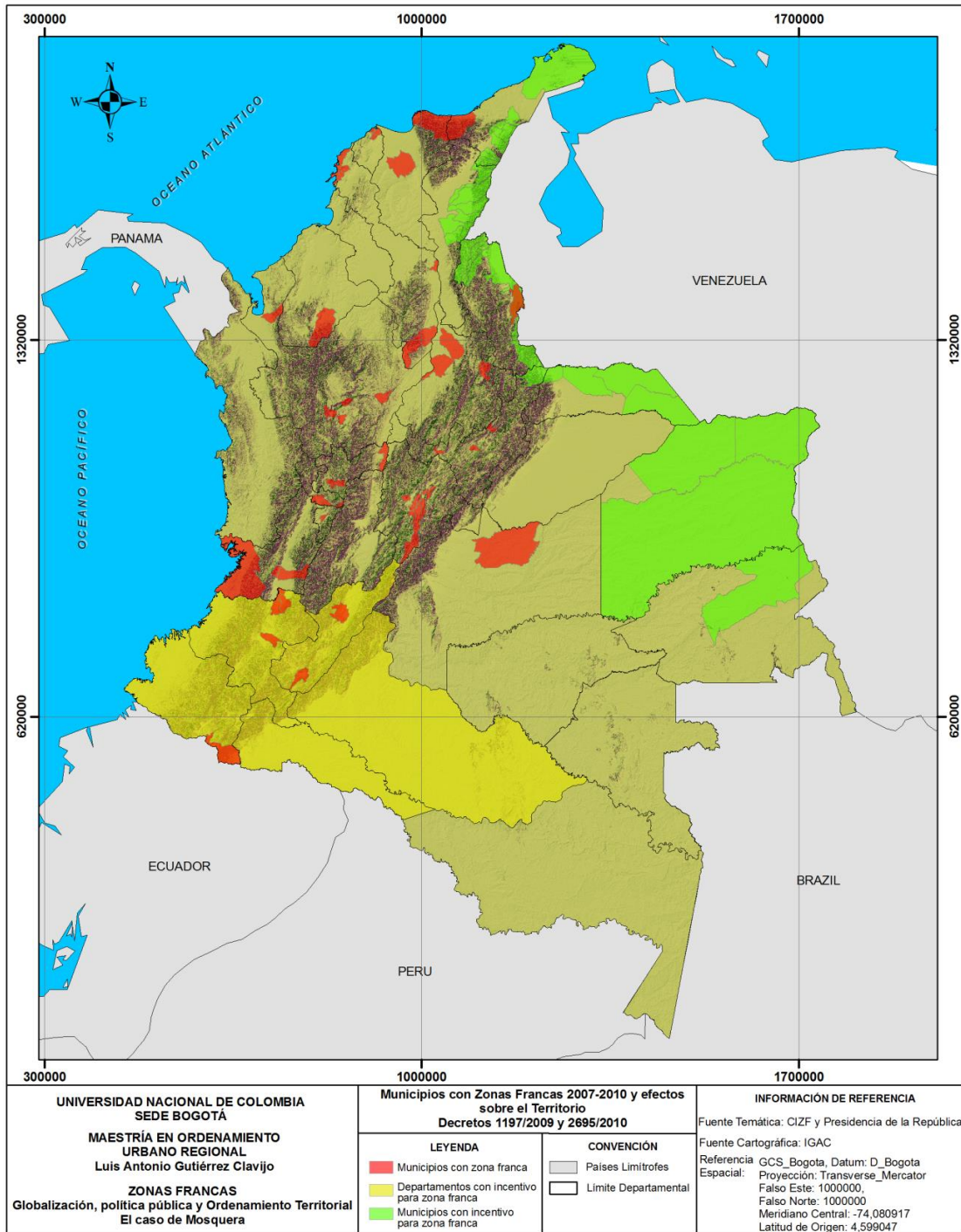
De manera análoga, posteriormente se intentó compensar el territorio fronterizo con Venezuela en cuanto a los incentivos para localizar Zonas Francas.

En ese sentido, mediante decreto 2693 de 2010 fueron beneficiados 37 municipios limítrofes con Venezuela: Albania, Barrancas, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, Maicao, San Juan del Cesar, Uríbia y Villanueva en el departamento de la Guajira; Codazzi, Becerril, Chiriguaná, Curumaní y La Jagua de Ibirico en el Cesar; Cúcuta, Convención, El Carmen, Herrán, Puerto Santander, Ragonvalia, Teorama, Tibú y Toledo en Norte de Santander; Cubará en Boyacá; Arauca, Arauquita, Cravo Norte y Saravena; en Vichada Puerto Carreño, La Primavera y Cumaribo y en Guainía, Inírida, para solicitudes presentadas antes del 31 de diciembre de 2011.

Los decretos antes señalados fueron emitidos de manera conjunta por los titulares de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, y Comercio, Industria y Turismo, Oscar Iván Zuluaga Escobar y Luis Guillermo Plata Páez, respectivamente.

Sin embargo, estos decretos establecen límites temporales y no permiten un mayor aprovechamiento para la consolidación de las mismas en beneficio de esas regiones.

**Mapa 7.** Impactos en el territorio nacional por efecto de normativa de ZF



Los decretos 1197 de 2009 y 2693 de 2010, posibilitaron temporalmente la declaratorio y localización de ZF en cuatro departamentos sur y en 37 municipios del nororiente del territorio colombiano.

## 2.6 Bogotá

Bogotá cuenta con cinco ZF: 1) Corferias, declarada en junio de 2008; 2) Estrategias *Call Center* Colombia S.A., 3) Clínica los Nogales, 4) *Convergys Customer Management* Colombia y, 5) La Zona Franca de Bogotá - ZFB, ampliada en 1993. (Ver Mapa 8)

En el caso de Bogotá, no es fácil la consecución de terrenos continuos de veinte hectáreas. Por el contrario, los municipios de la Sabana de Bogotá, particularmente los más cercanos a la capital, disponen de suelo rural y de expansión para albergar las nuevas Zonas Francas, que pueden disponer de suelo abundante y a menor valor que en Bogotá.

El decaimiento industrial, por la no localización de nuevas Zonas Francas en Bogotá, hace parte de lo que se denomina “desconcentración concentrada”, lo cual consiste en el traslado de industria en forma de Zonas Francas al departamento de Cundinamarca, hacía los municipios vecinos del occidente y del norte, en las provincias Sabana Occidente y Sabana Centro respectivamente.

Este hecho tiene varias explicaciones: el avance de la ciudad hacia el sector terciario en diversos servicios, tales como los bancarios, los inmobiliarios, de salud, de telecomunicaciones, de entretenimiento, por destacar algunos. Así mismo, el llamado canibalismo tributario, es decir, el sistema de incentivos para el pago de impuestos municipales<sup>12</sup> que estableció una competencia para atraer inversión.

**Tabla 2.3:** Tarifa ICA municipios cercanos a Bogotá, D.C. Año 2009 (x mil)

Municipio	Industria	Comercio	Servicios
Mosquera	6,67	6,25	6,25
Cota	4,80	5,27	7,05
Madrid	6,54	7,60	7,47
Chía	4,50	4,83	5,00
Bogotá	11,04	11,04	9,6

Fuente: Estatutos tributarios municipales vigentes.<sup>13</sup>

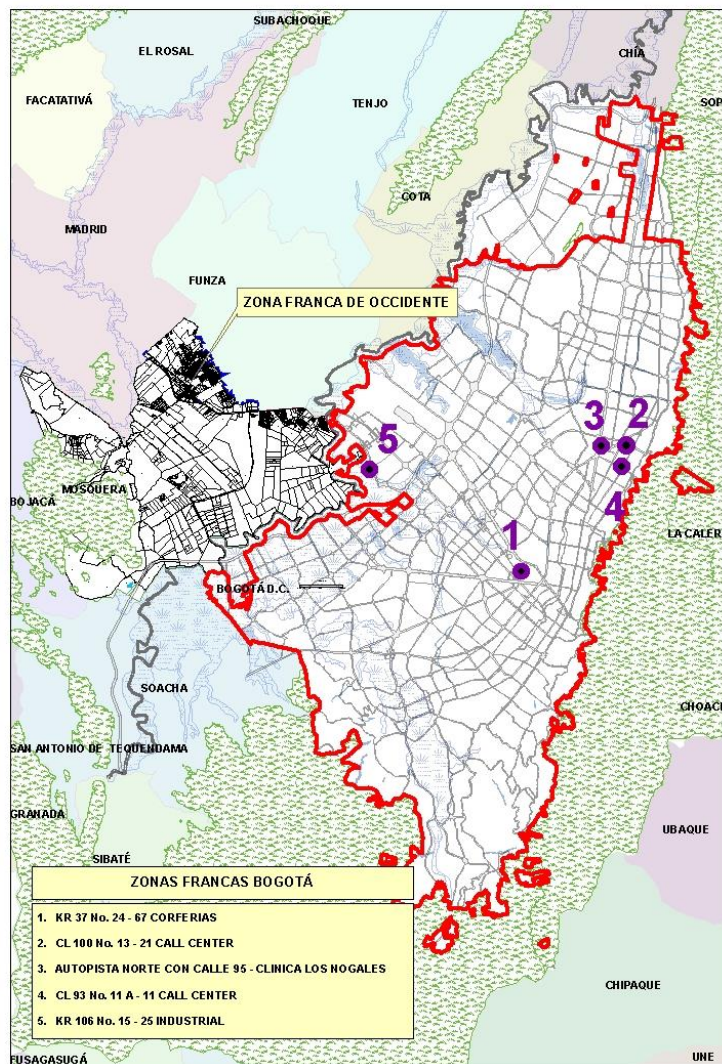
<sup>12</sup> Por ejemplo, el municipio de Cota (Cundinamarca) ofrece una exención de ICA que va desde el 30% hasta el 90% durante ocho años para nuevas industrias, según los Acuerdos municipales 20 y 24 de 2009.

<sup>13</sup> Adaptado de Diagnóstico Región Capital Bogotá-Cundinamarca para la revisión del POT – SDP – DIRNI, Bogotá, septiembre 2010.

No obstante la aparente pérdida que ocasiona la migración industrial de la ciudad capital, este hecho se compensa con la consolidación como polo nacional de prestación de servicios administrativos, bancarios, inmobiliarios y de telecomunicaciones, entre muchos otros, superior a cualquier otra zona en el país. Humberto Molina denomina este fenómeno como macrocefalia.

Las 5 ZF de Bogotá, sumadas a las 17 localizadas en el departamento de Cundinamarca, representan la cuarta parte del total de ZF en Colombia, concentradas en la Región Central del país. (Ver Mapa 5)

**Mapa 8.** Zonas Francas de Bogotá y su relación con el municipio de Mosquera



Fuente: Oficinas de Planeación de Bogotá y de Mosquera. Elaboración propia

Las Zonas Francas, como expresión de la globalización concomitante del modelo neoliberal, se localizan en territorios que son funcionales a la reproducción y acumulación de capital por sus economías de aglomeración y por la disponibilidad de infraestructuras físicas y virtuales para articularse a los circuitos comerciales locales.

Con o sin incentivos, las ZF tienden a localizarse cerca de consumidores y en conexión con infraestructuras. La Ley 1004 de 2005 no estableció ningún incentivo de tipo diferencial respecto de la localización en determinados territorios o regiones.

Las ZF están asociadas a la localización industrial y a la logística y también funcionan como zonas de almacenamiento cuya expresión son las bodegas. Concentradas en el centro del país y articuladas de modo deficiente por dobles calzadas discontinuas, es evidente que en su disposición ha primado el criterio inmobiliario por encima del logístico. (Advanced Logistic Group, 2008).

Durante el periodo 2007-2010, solamente una Zona Franca de carácter agroindustrial (Bionergy ZF SAS)<sup>14</sup> se localiza en el piedemonte llanero, en el municipio de Puerto López, para producir etanol proveniente de la yuca, destinado al mercado interno. Los capitales invertidos en esta Zona Franca están vinculados a Ecopetrol.

Cundinamarca, junto con los departamentos andinos conforma la región central, en donde está localizado el municipio de Mosquera. El vínculo con la economía internacional se hace a través del Aeropuerto Eldorado y de los puertos, previo paso por las vías troncales nacionales.

La concentración de las Zonas Francas en la Región Central, como parte de la industria, le resta competitividad a las exportaciones colombianas por el costo de los fletes tanto aéreos como terrestres y el pésimo estado de las carreteras que llegan hasta los puertos. No obstante, la ventajosa localización en el centro de las Américas le marca la ruta como centro de intercambio logístico supra regional.

---

<sup>14</sup> Ecopetrol tiene el 88% de la propiedad y Rio Paila suministrará el 30% de la caña requerida, para producir 480 mil litros/día de etanol, a partir de finales de 2012. Se requerirá un área de cultivo de 12.540 hectáreas de caña.

Fuente:

[http://www.ecopetrol.com.co/especiales/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20y%20Finanzas%202011/biocombustibles\\_01.html](http://www.ecopetrol.com.co/especiales/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20y%20Finanzas%202011/biocombustibles_01.html). Consultado el 14 de septiembre de 2012

## **3. El caso de Mosquera (Cundinamarca)**

¿Por qué unas decenas de hectáreas de suelo rural en un municipio del centro del país de repente aumentan su valorización por encima de una rentabilidad jamás imaginada?

¿Qué hechos influyen en este aumento de valor?

¿Cuánto dinero recibió el municipio de Mosquera por concepto de participación en plusvalía y cuánto ha debido recibir?

### **3.1 Caracterización del municipio de Mosquera**

- **Orígenes y localización**

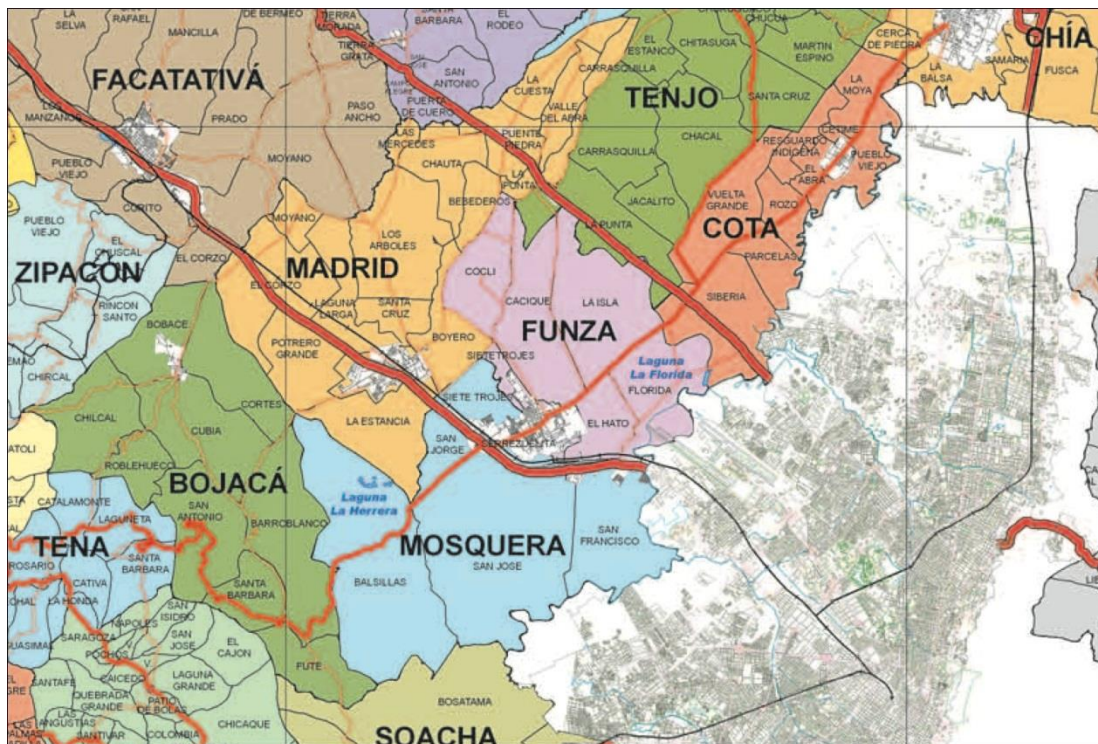
El territorio de Mosquera fue un asentamiento indígena chibcha precolombino al que le fue otorgada la calidad de municipio en 1861 por el Estado de Cundinamarca. Su nombre es un homenaje al militar y político caucano Tomas Cipriano de Mosquera y Arboleda (1798-1878), quien fue presidente de la República de la Nueva Granada (1845-1849) y más tarde presidente de los Estados Unidos de Colombia durante dos periodos (1861-1864 y 1866-1867).

Está localizado al occidente de Bogotá, DC, la mayor parte de su territorio es plano y se encuentra a una altitud de 2546 m.s.n.m. Su temperatura promedio es de 14°C. Limita con los municipios de Madrid y Funza por el Norte, con Soacha por el Sur, con Bojacá por el Occidente y con el Distrito Capital por el Oriente. (Ver Imagen 3.1)

Su actividad económica tradicional, basada en la agricultura, la ganadería y la floricultura de exportación, ha venido siendo acompañada de la agroindustria y la industria, así como del bodegaje de apoyo a la Zona Franca de Bogotá y al muelle de carga del aeropuerto internacional Eldorado.

En su patrimonio natural se destacan el cerro Manjuí, la cueva del Mohán y la Laguna de La Herrera), que hacen parte de sus atractivos turísticos.

**Imagen 3.1:** Mosquera y municipios vecinos en relación con Bogotá



Fuente: Gobernación de Cundinamarca.

#### ▪ Población y área.

Según la proyección del DANE para 2010, cuenta con 72.700 habitantes, tiene un área total de 107 Km<sup>2</sup>, de los cuales el 9,21% corresponde a su área urbana y el restante 90,79% a su área rural, lo cual supone una densidad poblacional de 679 habitantes por kilómetro cuadrado. El área rural está constituida por seis veredas: San Jorge, San Francisco, San José, Serrezuelita, Balsillas y Siete Trojes<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Troj. (De or. Inc.), troj. “espacio limitado por tabiques, para guardar frutos y especialmente cereales” RAE. Vigésima segunda edición 2001. Madrid.



- **Infraestructura vial y conectividad**

Mosquera se conecta directamente con el Aeropuerto Internacional Eldorado y con Bogotá a través de la Calle 13 o Avenida Centenario. A través de la Troncal Nacional de Occidente se comunica con los puertos de Buenaventura, sobre el Pacífico, y los de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, sobre el Atlántico.

Está a cuatro horas de Puerto Salgar (sobre el río Magdalena) y por medio de la Avenida Transversal de la Sabana se conecta con la Avenida Calle 80-Autopista a Medellín y con los municipios de la provincia Sabana Centro, localizados al norte de Bogotá.

- **Aspectos fiscales y financieros**

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, Mosquera pasó de ser calificado como el mejor municipio en el año 2004, a ocupar el lugar número 77 en 2007 por su manejo fiscal sobre 1081 municipios a nivel nacional. Para el año 2007, su deuda pública ascendió a \$20.059,83 millones<sup>16</sup>.

Tres tributos apalancan las finanzas municipales: industria y comercio, con un 50%, predial, con 16,09%, y sobretasa a la gasolina, con el 14,01%, sin embargo, sus niveles de evasión superan el 56%. En el año 2008, el municipio contaba con 22.030 contribuyentes del impuesto predial.

El Plan de Desarrollo 2008-2011, Así recuperamos Mosquera, fue presupuestado en \$123.000 millones. La financiación de 4 macroproyectos planteados en el plan representó una deuda pública de \$14.000 millones. Según el corte a 2009 de la calificadora de riesgos, el municipio tenía pignorados sus principales ingresos como garantía de la deuda adquirida.

---

<sup>16</sup> Calificación Inicial municipio de Mosquera – *Value and Risk Rating* S.A. Junio 12 de 2009.

## 3.2 PBOT

### ▪ Acuerdo 01 de febrero 23 de 2000. Concejo Municipal

De conformidad con lo establecido en los artículos 14 y 66 del Acuerdo 01 de 2000, que adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera (revisado y ajustado por el Acuerdo 020 de 2006), el futuro suelo de expansión denominado Plan Parcial Siete Trojes – Suelo de Expansión Uso Industrial, hace parte del Componente Rural. Según el artículo 15, la vereda Siete Trojes, junto con las veredas San Francisco, San José, San Jorge, Serrezuelita y Balsillas, corresponden a suelos rurales.

El artículo 22 determinó como de Expansión Urbana con futuro uso Industrial una parte del sector Siete Trojes, alinderada así: al Norte, con el municipio de Madrid, al Sur, con la línea del Ferrocarril de Occidente, al Oriente, con la Vereda Siete Trojes y al Occidente, con el municipio de Madrid. El inciso a continuación establece que el municipio debe tener en cuenta la *“ubicación y los niveles permisibles de contaminación sanitaria y ambiental supeditada a licencia ambiental”*.

Adicionalmente, Acuerdo 01 del 23 de febrero de 2000 planteó tres Planes Parciales en suelos de expansión urbana.

Sectores de Expansión	Usos del suelo
Siete Trojes	Industrial, complementarios, comercial y recreacional
Manaos	Comercial, recreacional, institucional o de vivienda
Puente Grande	Vivienda de interés social

Fuente: Secretaria de Planeación y Ordenamiento Territorial – Mosquera.

El artículo 66 del PBOT, Acuerdo 001 de 2000, está dedicado al Plan Parcial Siete Trojes y en su numeral 66.1 se propone los siguientes tres objetivos:

- i. El objetivo principal de determinar esta zona como un plan parcial es implementar la vocación industrial de municipio, buscando que dada su localización estratégica como intersección de ejes viales estructurantes de la región, se generen esos desarrollos industriales en ese sector del municipio, pues no es compatible con el corredor vial de la troncal de occidente en virtud a estar afectado con el distrito de riego de la Ramada

- ii. Se busca la creación de zonas agroindustriales dada la productividad del territorio
- iii. Igualmente no podrán generarse asentamientos de vivienda en el sector, para ser consecuentes en las políticas regionales y los usos del suelo con los municipios limítrofes de Madrid y Funza.

En el numeral 66.2 se ordenan las normas urbanísticas aplicables:

- iv. Cesiones. Se fijan las mismas normas generales del plan con cesiones del 25% después de afectaciones.
- v. Ancho de vías. Las mismas establecidas como norma general, con bahías de desaceleración y malla ambiental contra la troncal de occidente [...].

Además de precisar como suelo rural a la vereda Siete Trojes, el Acuerdo 001 de 2000 define en el artículo 70 las zonas que generan plusvalía por incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, entre ellas la “zona determinada para el Plan Parcial Siete Trojes”, según lo establecido en el numeral 70.1.

#### **Acuerdo 003 de marzo de 2000. Plusvalía**

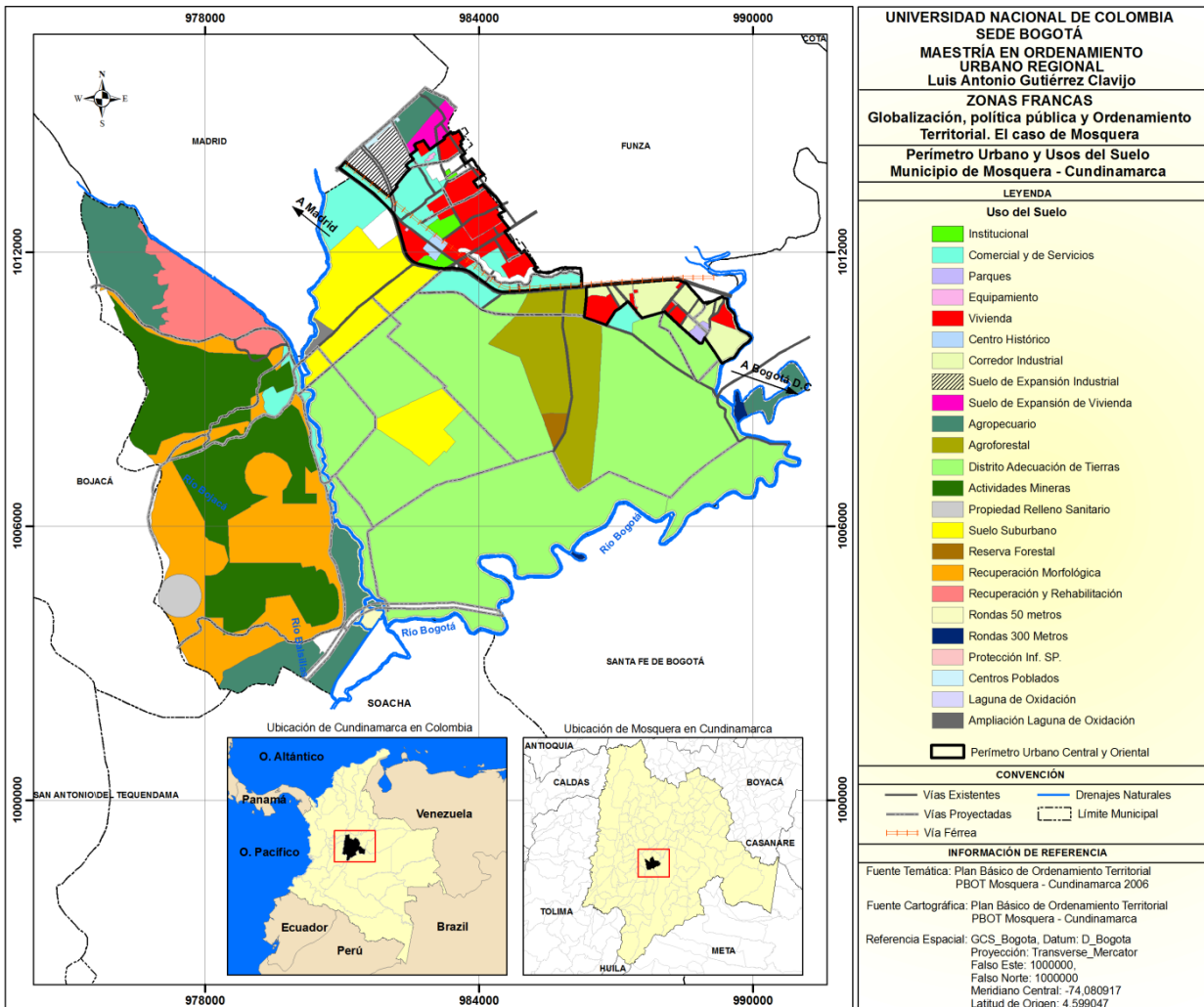
En medio de los dos primeros planes de ordenamiento municipales, pero más cercano a la fecha de emisión del primero, se encuentra el Acuerdo 003 de 2000, que reglamentó la plusvalía. Dicho acto había surtido los debates reglamentarios, el primero el día 20 de diciembre de 1999, en la comisión y, el segundo, el día 1 de marzo de 2000 en la sesión plenaria del Concejo Municipal. Este acuerdo estableció en su artículo 1 los siguientes hechos generadores de plusvalía:

- a) Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana.
- b) Calificación de parte del suelo rural como suburbano.
- c) El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del decreto 1599 de 1996 y aquellos que lo modifiquen, adicionen o reformen.
- d) La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, al aumentar el índice de ocupación o el de construcción, o ambas a la vez.
- e) La ejecución de obras públicas no previstas en el PBOT o en los instrumentos que lo desarrollen, que generen mayor valor en los predios, en razón de las mismas y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización.

▪ **Acuerdo 020 de diciembre 29 de 2006. Concejo Municipal**

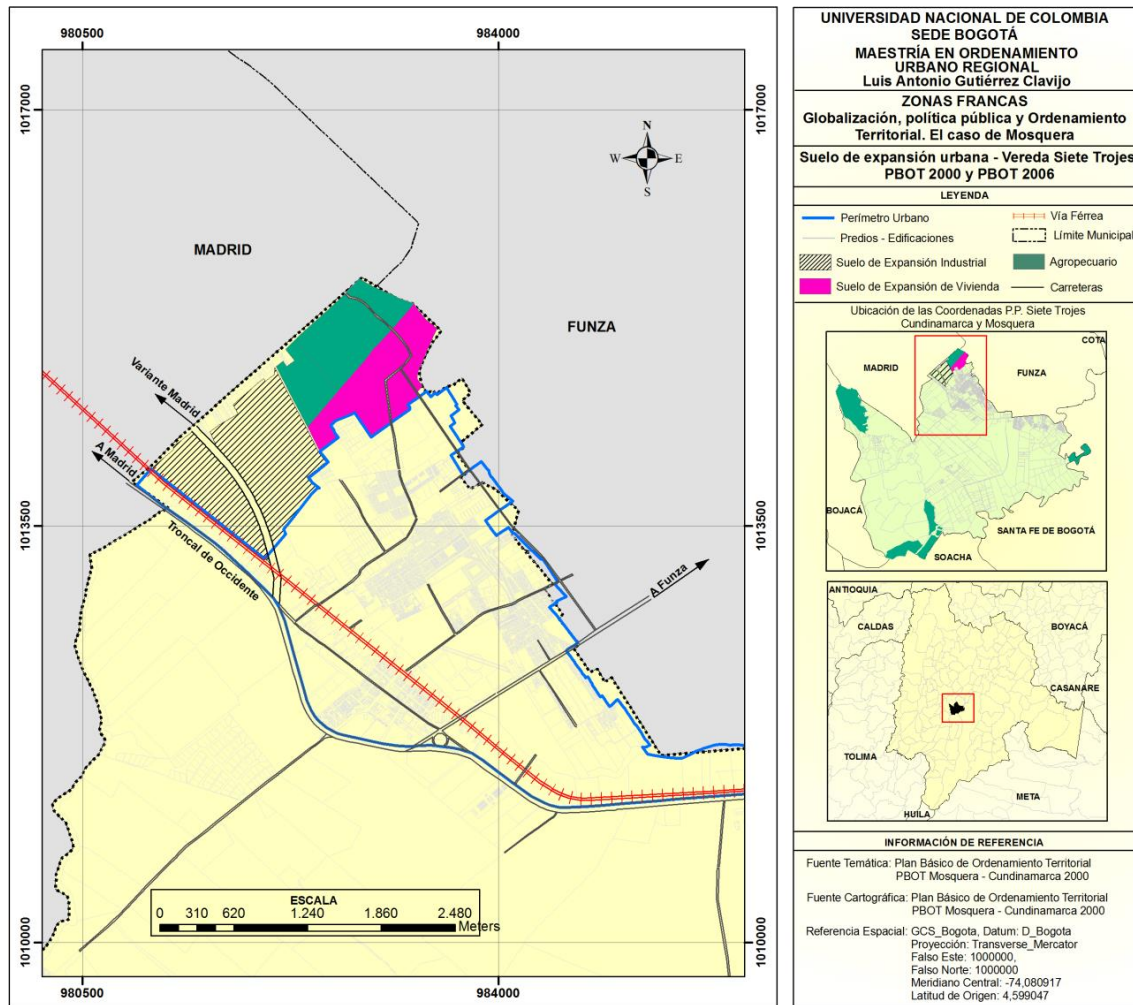
Por medio del Acuerdo 020, promulgado el 29 de diciembre de 2006, el municipio de Mosquera revisó y ajustó su primer Plan Básico de Ordenamiento Territorial que había sido adoptado en el año 2000 según el Acuerdo 001. (Ver Mapa 9)

**Mapa 9. Municipio de Mosquera**



En esta revisión del PBOT fueron derogados dos de los tres Planes Parciales que había propuesto el PBOT de 2000, Manaos y Puente Grande, y se ratificó el Plan Parcial Siete Trojes, dividido en dos zonas homogéneas, una al sur, de carácter industrial, y otra al norte de vivienda, cerca del vecino municipio de Funza. (Ver Mapa 10)

**Mapa 10.** Suelo de Expansión Vereda Siete Trojes. PBOT 2000 y PBOT 2006



Con respecto a la participación en plusvalía, según los numerales 69.1; 69.2 y 69.3, el PBOT identifica los siguientes hechos generadores:

- Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana.
- Modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- Mayor aprovechamiento del suelo por elevación de los índices de ocupación o de construcción.

Así mismo, determina el procedimiento para estimar el efecto plusvalía y, a renglón seguido, en el artículo 70, dentro de las zonas que generan plusvalía por incorporación de suelo rural a suelo de expansión, aparece en primer término la “zona determinada como para los Planes de Siete Trojes” (Numeral 70.1).

En estos términos se ratificó la decisión contenida en el PBOT de 2000, Acuerdo No. 001, que ya había incluido la zona de Siete Trojes como generadora de plusvalía por incorporación de suelo rural a suelo urbano.

La zona de Siete Trojes hace parte de la Vereda Siete Trojes, está asentada en suelo rural, con actividades económicas rurales y sin dotación de servicios públicos domiciliarios, hechos que determinan su valor comercial. Recordemos que el suelo aumenta de valor, con la expectativa de su construcción, con la expedición de la norma o decisión administrativa que lo permite y con la construcción final, que puede incrementarse por un mayor aprovechamiento.

Con relación al mayor aprovechamiento del suelo, por elevación de los índices de ocupación o construcción, define qué es un Parque Industrial<sup>17</sup> y establece un **Índice de Ocupación del 75%** y un Índice de Construcción de “dos veces y media el índice de ocupación, hasta cuatro pisos de 3.00 metros cada uno, 14 metros a la cumbre” (Numeral 61.3).

Este Acuerdo municipal de 2006 ordena que el Parque Industrial, asimilable a la ZF, se destine a uso industrial, como principal, y comercial, como complementario, y que esta reglamentación “prevalece sobre cualquier otra disposición contenida en el PBOT”.

Esta disposición es incoherente con la capacidad de la planta de tratamiento de aguas negras, que fue proyectada para el uso de una población de 30.000 habitantes, “muy inferior a las proyecciones de crecimiento municipal a largo plazo”, lo cual hace insuficiente el número de rejillas y bombas con las que cuenta, según se consigna en el artículo 39 del PBOT, cuya fórmula de solución consiste en seleccionar un sector aledaño a la planta para una futura expansión.

Con respecto al espacio público de zonas verdes, se determina que a toda nueva urbanización en zona urbana se le debe exigir el 25% del área urbanizable, adicional a las cesiones viales, y que dos terceras partes deben ser verdes y la tercera parte restante, equipamiento (Artículo 46).

---

<sup>17</sup> Conjunto de lotes, vías, áreas verdes y de servicios, contenidos en un espacio no menor de diez hectáreas, destinado al uso industrial por el PBOT, cuya particularidad lo dispone como un lugar cerrado, con una sola entrada y una sola salida general, a través de vías de desaceleración de ocho metros para doble vía o de seis metros en una sola vía. Acuerdo 020 de 2006. Numeral 61.3.

### 3.3 Antecedentes del Plan Parcial

El 15 de diciembre de 2006, la firma Bavaria S.A. formalizó la venta de los predios *San Laureano* y *El Paraíso* por algo más de \$8.650 millones a la Fiduciaria Colpatría S.A. en su calidad de vocera del Patrimonio Autónomo **FC-LOTES MOSQUERA**, según escrituras públicas números 4197 y 4198, otorgadas por la Notaria Once de Bogotá, pocos días antes de ser expedido el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera, por medio del Acuerdo 020.

De acuerdo con las escrituras, los predios *San Laureano* y *El Paraíso* fueron vendidos por \$6.124'240.000 y 2.532'052.000, respectivamente a la Fiducia constituida por Residuos Ecoeficiencia, (Coronell, 2009)<sup>18</sup>.

Los terrenos están ubicados en suelo rural de la Vereda Siete Trojes, con frente a la carretera Troncal Nacional de Occidente, variante<sup>19</sup> Madrid, vía que conecta el centro del país desde el municipio de Honda con los puertos de Buenaventura sobre el Océano Pacífico y Turbo, Cartagena, Barranquilla y Riohacha sobre el Océano Atlántico. El tramo posterior predial limita con el corredor nacional del Ferrocarril de Occidente.

El tramo [Bogotá] Fontibón-Facatativá-Los Alpes de la Troncal Nacional de Occidente que pasa por Mosquera, hace parte de la Concesión vial de primera generación N°0937 de 1995 suscrita entre el INCO y Concesiones CCFA S.A, en el tramo 08 de la ruta 50, Departamento de Cundinamarca (DNP, Conpes 3666, 2010).

Los predios *San Laureano* y *El Paraíso* fueron escriturados con áreas de 248.961 m<sup>2</sup> y 92.095 m<sup>2</sup> y matriculas inmobiliarias 50C-18834 y 50C-505920, respectivamente, para un total de 341.056 m<sup>2</sup>. Asumiendo un solo globo de terreno para los dos predios, el precio **promedio por metro cuadrado es de \$25.362**, resultado de dividir \$8.650'000.000 entre 341.056 m<sup>2</sup>.

---

<sup>18</sup> En su artículo, Daniel Coronel incluye la imagen de las escrituras mencionadas. Puede consultarse a través del vínculo: [http://www.semana.com/photos/1407/ImgArticulo\\_T2\\_61410\\_2009418\\_151832.jpg](http://www.semana.com/photos/1407/ImgArticulo_T2_61410_2009418_151832.jpg).

<sup>19</sup> Variante: Carretera que se construye por fuera del perímetro urbano de los municipios con el fin de desviar a los vehículos que realicen un recorrido y no tengan intención de ingresar a dicho perímetro. Decreto 2976 de 2010, artículo 3.

El avalúo catastral (municipio de Mosquera) de los predios *San Laureano* y *El Paraíso* en **2006** fue de \$1.619'441.000 y \$912'946.000, respectivamente, para un total de \$2.532'387.000.

Lo anterior arroja un precio promedio por metro cuadrado de **\$7.425**, propio de un buen suelo rural. Y así, como suelo rural, está catalogado en el Informe de Avalúo de Plusvalía, donde se define como Fsa-67, en el apartado titulado Clasificación de usos en el concepto catastral.

El nuevo PBOT, que aumentó la edificabilidad de la zona industrial, fue expedido el 29 de diciembre de 2006, apenas pocos días después de la operación de compraventa antes referida, hecho que se había producido el 15 de diciembre.

El Plan Parcial había sido encargado con anterioridad por la firma inmobiliaria *Pix Investment* a Camilo Santamaría Arquitectura Urbanismo, fue desarrollado entre noviembre de 2005 y junio de 2006. Dicha firma lo relaciona en su sitio de Internet como “Formulación y adopción del Plan Parcial de los lotes denominados El Descanso y San Laureano en Mosquera-Cundinamarca. Área aproximada de 50 hectáreas”<sup>20</sup>.

En abril de **2007**, el municipio promulgó el Decreto 053, que modificó la reglamentación urbanística del municipio de Mosquera. Por medio de este acto administrativo se aumentó el Índice de Ocupación Máxima de 0.50 a 0.75, “En suelos de actividad industrial y comercial y en suelo de expansión del sector Siete Trojes” (Artículo 35), al tiempo que establecía un aislamiento mínimo de 10 metros contra predios vecinos. Lo anterior, está incluido en el apartado de la norma aplicable a vivienda.<sup>21</sup>

Esta modificación contrasta, en dos aspectos, con la que el municipio de Mosquera había establecido en el Decreto 092 de junio de 2000, en desarrollo del PBOT de ese año. Primero, aumenta el índice de ocupación<sup>22</sup> del 50% al 75% y, segundo, reduce el ancho de los aislamientos contra las zonas de vivienda de 20 metros a 10 metros.

---

<sup>20</sup> Consultado el septiembre 17 de 2012 en <http://www.santamariaurbanismo.com/curriculum.html>

<sup>21</sup> En el Artículo 35, del Decreto 053 de 2007, se incluye el apartado: Volumetría aplicable para vivienda en diferentes tratamientos D. En sectores urbanizados y sin urbanizar.

<sup>22</sup> Proporción del área de suelo que puede ser ocupada por edificación en primer piso bajo cubierta. Se expresa por el cociente que resulta de dividir el área permitida de construcción por el área del predio. Decreto 1788 de junio 3 de 2004, artículo 1, literal d.



Estos hechos normativos disminuyen el bienestar de los vecinos de una zona franca o de un parque industrial. En la Tabla 3.1 se muestra una comparación de los cambios en los decretos citados, que curiosamente coinciden con un mismo alcalde, por supuesto, en distintos periodos de gobierno.

**Tabla 3.1** Aumento del Índice de Ocupación que benefició a los predios *San Laureano* y *El Paraíso* no incorporado en la liquidación de plusvalía.

<b>Comparativo Índice de Ocupación</b>	
<b>Decreto 092 de junio de 2000</b> Alcalde: José Álvaro Rozo Castellanos <b>Reglamentación urbanística</b>	<b>Decreto 053 de abril 2007</b> Alcalde: José Álvaro Rozo Castellanos <b>Modifica reglamentación urbanística</b>
<p><b>Artículo 35. Volumetría</b></p> <p>En ejes de actividad industrial y <u>en suelo de expansión del sector Siete Trojes</u>, la <b>ocupación máxima</b> del lote es del <b>50%</b> y 50% restante como aislamiento verde ambiental con destino a reforestación con especies nativas, tipo industria jardín con las siguientes dimensiones mínimas, antejardín contra espacio público 10.00 metros con cerramiento frontal transparente y contra predios vecinos de 10.00 metros y cuando <u>colinde con un lote</u> o desarrollo <u>residencial</u> se debe aislar <b>20.00 metros mínimo</b>.</p>	<p><b>Artículo 35. Volumetría aplicable para vivienda en los diferentes tratamientos</b></p> <p>En suelos de actividad industrial y comercial y en <u>suelo de expansión del sector Siete Trojes</u>, la <b>ocupación máxima</b> del lote es del <b>75%</b> y 25% restante en vías, parqueo o como aislamiento verde ambiental y contra predios vecinos aislamiento de 10.00 metros y cuando <u>colinde con un lote</u> o desarrollo <u>residencial</u> se debe aislar <b>10.00 metros mínimo</b></p>

Fuente: Decretos municipales. Elaboración propia.

Casi al mismo tiempo que se realizó este último ajuste normativo, los predios *San Laureano* y *El Paraíso* fueron agrupados con otros diez predios rurales de la vereda Siete Trojes para comenzar a gestionar el Plan Parcial que les permitiera materializar la categoría de suelo de expansión, hasta ese momento intangible, por medio de la obtención posterior de la licencia de urbanismo.

La licencia urbanística permite obtener la viabilidad para dotar al conjunto de predios que componen un plan parcial con servicios públicos domiciliarios y vías, y antecede a la licencia de construcción, momento en el cual el municipio (o el curador urbano) autorizan la construcción propiamente dicha de cada una de las bodegas e instalaciones necesarias para la posterior operación de la Zona Franca.

Luego de hacer la presentación documental ante las autoridades municipales, el plan fue llevado ante la CAR, por parte de la administración municipal, para cumplir con la etapa de concertación de los aspectos ambientales y de servicios públicos.

En cuanto al Sistema de Servicios Públicos y Sanitario, la CAR concluyó que “el Plan Maestro no tiene contemplada la expansión de redes de servicios en la zona de estudio” (CAR, 2007) y en relación con las redes hidrosanitarias, se requiere de un caudal de 110 lps (litros por segundo), del que no dispone el municipio y que, de acuerdo con Hydros Mosquera, “el municipio deberá gestionar ante la Empresa de Acueducto de Bogotá, la posibilidad de incrementar el suministro, de manera que pueda cubrir la demanda del proyecto” (CAR, 2007), por medio del aumento del suministro de agua en bloque<sup>23</sup>, suplida por la EAAB.

Contrario al planteamiento del municipio de Mosquera, que pretendía que al tiempo con el trámite de las licencias urbanísticas los propietarios podrían presentar ante la empresa prestadora del servicio los diseños definitivos del alcantarillado, la CAR consideró que además de los diseños, el plan “debía contar con la prestación real y efectiva de los servicios públicos domiciliarios y sanitarios” (CAR, 2007, pág. 9).

Así mismo, la autoridad ambiental formuló reparos a las franjas de control ambiental de la Troncal Nacional de Occidente, que en su concepto son de 22 metros de ancho, y aclaró que el carril de desaceleración no constituye franja ambiental y pidió que se practicaran los ajustes pertinentes, según Acta de Concertación de agosto 2 de 2007.

Durante el proceso de concertación ante CAR, la autoridad ambiental formuló otras observaciones relacionadas con el espacio público, las soluciones viales externas, los aislamientos contra las zonas de vivienda y el tratamiento y disposición de aguas residuales industriales y domésticas.

Por su parte, la Aeronáutica Civil establece que por disposiciones de seguridad de algunas instalaciones no pueden estar en un radio de 13 kilómetros del aeropuerto Eldorado para garantizar la seguridad en el servicio de transporte aéreo (CAR, 2007, pág. 6).

---

<sup>23</sup> La EAAB suministra agua en la modalidad “en bloque” a los municipios de La Calera, Sopó, Tocancipá, Cajicá, Chía, Funza, Madrid y Mosquera, a través de las respectivas empresas locales. Fuente: oficio S-2012-448473 3040001-2012-0991, de agosto 3 de 2012, respuesta a DP radicado # E-2012-063393.

Estas medidas están referidas a la altura en metros, lo cual genera limitaciones para la instalación de torres, las actividades de procesamiento de carnes, los vertederos de basura y las plantas de tratamiento de residuos sólidos, por el riesgo aviario que pueden generar. En respuesta a lo anterior, el municipio se comprometió a solucionar estas y otras acotaciones.

En consecuencia, el Plan Parcial Siete Trojes fue ajustado posteriormente por la administración municipal luego de cumplir con los requisitos procedimentales y, finalmente, los propietarios lograron su aprobación por parte del municipio, hecho que fue oficializado por medio de la expedición del Decreto municipal 116 de agosto de 2007

El Decreto 116 de 2007 confirmaría el carácter rural del suelo de la vereda Siete Trojes y resalta la necesidad de lograr la categoría de suelo de expansión, que proviene del suelo rural, para poder lograr el desarrollo urbanístico:

“Dado que el presente Plan Parcial es principalmente un proyecto de Desarrollo Urbano **para generar suelo de Expansión Urbana**,” (Sección 28.03),

Además, para poder generar ese suelo de expansión urbana, identifica competencias y responsabilidades “que deben asumir los diferentes actores que pueden intervenir...”.

### 3.3.1 Plan Parcial Siete Trojes. Decreto 116 del 27 de agosto de 2007

El Plan Parcial Siete Trojes (PP7T) define los sistemas estructurantes como el conjunto de vías y su clasificación respectiva; el sistema ambiental, de espacio público y de equipamientos, incluidas las franjas de control ambiental; las normas para los equipamientos públicos; y las normas urbanísticas, junto con los usos del suelo y el sistema de servicios públicos.

En cuanto a los Servicios Públicos Domiciliarios, la cronología y el listado de las empresas prestadoras, es como sigue:

- Abril 3. Concepto de la empresa Gas Natural Cundiboyacense.
- Abril 5. Disponibilidad de servicio de energía eléctrica emitido por CODENSA.
- Abril 13. Disponibilidad de servicio telefónico emitida por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB).
- Junio 1. Factibilidad de servicio de acueducto emitida por Hydros Mosquera.
- Junio 1. Factibilidad de alcantarillado sanitario, expedida por Hydros Mosquera.

En relación con los costos, en el Artículo 18, parágrafo 6, del Decreto (municipal) 116 de 2007, se establece que “Los diseños definitivos y los costos de expansión de las redes de Acueducto y Alcantarillado entre las redes, vallados o afluentes existentes en el Municipio y el Plan Parcial, serán asumidos por el Municipio de Mosquera en concertación con el Concesionario del Servicio y con la CAR [...]”.

Durante el proceso, el plan cumplió con otras instancias.

- Junio 21. Cumplimiento de fase de información pública durante el periodo de revisión del proyecto del Plan Parcial, según consta en el acta.
- Junio 28. Concepto favorable de viabilidad de Plan Parcial Zona Expansión Industrial Siete Trojes emitido por la Secretaria de Planeación Municipal.
- Agosto 15. Concertación con la CAR, autoridad ambiental.
- Agosto 17. Informe del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, con concepto favorable.

### **Predios Partícipes**

El PP7T está compuesto por una docena de predios, cuya área total bruta es de 1'151.623 m<sup>2</sup>. El predio *San Laureano* tiene un área de 383.440 m<sup>2</sup> y el predio *El paraíso* alcanza una superficie de 145.201 m<sup>2</sup>. La suma de estas dos áreas, 528.641 m<sup>2</sup>, representa el 46% del área total bruta del PP7T. En hectáreas equivale a 38,35 y 14,52, respectivamente, para un total de 52,8 Ha. (Ver Mapa 11)

En el Título IV del decreto 116 de 2007, se incluyen los siguientes títulos de artículos: 23) Herramientas de gestión del suelo, 24) Herramientas de tipo urbanístico, 25) Herramientas de título jurídico, 26) Herramientas de tipo financiero y 27) Propuesta de Gestión. Se ordena constituir una entidad gestora público-privada, conformada por los dueños de los terrenos y representantes del municipio, que por medio de una fiducia “debe administrar la ejecución del Plan Parcial”.

De conformidad con lo establecido por el Decreto nacional 2181 de 2006, el plan parcial debe identificar las competencias de gestión y financiación público-privadas para impulsar su ejecución (Artículo 28). Atendiendo la norma, en el artículo 28 del Decreto municipal 116 de 2007, sección 28.03, se incluye un cuadro donde se plantean las competencias y responsabilidades que deben ser asumidas por los diferentes actores y beneficiarios que intervienen en el desarrollo del PP7T. (Ver Tabla 3.2)

Los componentes incluidos son: la infraestructura de servicios públicos, la infraestructura vial, el espacio público y los equipamientos.

El cuadro se estructura en tres columnas (Ver Tabla 3.2), cuyos títulos son:

- Obra o proyecto
- Costos de adquisición del suelo
- Costos de construcción

La primera columna corresponde con la descripción de cada una de las obras o el desarrollo de las actividades de cada uno de los componentes, tal como aparece en el cuadro de la página 20 del decreto. En concordancia con la palabra costos incluida en las dos columnas siguientes referidas a suelo y a construcción, estas deberían reflejar las cifras correspondientes.

No obstante lo anterior, las dos columnas apenas incluyen a los actores y en algunos casos el porcentaje de participación, en consecuencia, no hay estimado concreto de la inversión de las cargas ni de los beneficios en el PP7T.

**Tabla 3.2** Distribución de cargas y beneficios del Plan Parcial Siete Trojes

OBRA O PROYECTO	COSTOS DE ADQUISICIÓN DEL SUELO	COSTOS DE CONSTRUCCIÓN
<b>INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS</b>		
Red primaria de Acueducto y Alcantarillado fuera del PP. Incluye construcción y puesta en funcionamiento del proyecto de suministro e instalación de tubería de la red de acueducto desde la planta de tratamiento ubicada en la carrera 1 Este con calle 4 hasta la calle 5 con carrera 13 y obras de optimización de la Estación de bombeo de aguas negras "Matadero".	Municipio de Mosquera y/o concesionarios	Municipio de Mosquera y/o concesionarios
Red primaria de Acueducto y Alcantarillado (Dentro del PP)	Existente o propietarios mediante cesión pública	Copropietarios por % de participación en el Plan Parcial
Red primaria de Energía, Telecomunicaciones y Gas	Existente o propietarios mediante cesión pública	Copropietarios por % de participación en el Plan Parcial
<b>INFRAESTRUCTURA VIAL</b>		
Troncal Nal. de Occidente	INCO mediante compra de predios	INCO por concesión
Calle 9	Municipio y/o Plan Parcial Siete Trojes Norte	Municipio y/o Plan Parcial Siete Trojes Norte
Carrera 24	Cesión pública parcial	Municipios de Madrid y Mosquera

Fuente: Decreto 116 de agosto 27 de 2007, página 20. Adaptado parcialmente por el autor.

Nótese que en las columnas dos y tres no se incluye ningún estimado cuantitativo, a pesar de que llevan el título de "Costos".

El decreto establece la distribución de cargas y beneficios de la siguiente manera:

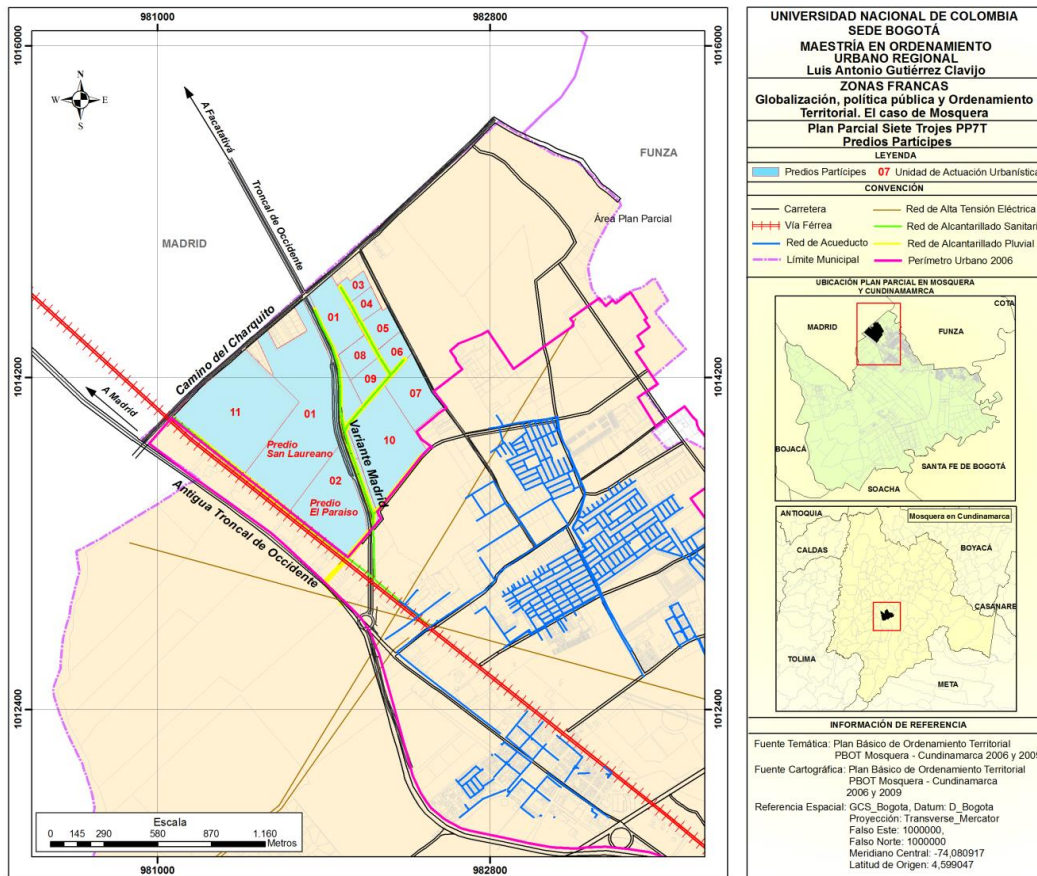
"Las Cargas Generales, como son la infraestructura vial principal externa y las redes de servicios públicos por fuera del plan parcial, asumidas por el municipio, la gobernación o la nación y las Cargas Locales, obras de urbanismo, infraestructura y servicios públicos, necesarias para el funcionamiento posterior de los predios del plan parcial, asumidas en proporción por los propietarios de los predios coparticipes". (Artículo 29).

En el Programa de Ejecución del PP7T, se establecieron tres fases a corto, mediano y largo plazo. De acuerdo con la sección 31.01, “se determina como Fase 1 la ejecución de las redes de servicios públicos, vías y zonas de cesión pública de los predios Nos. 1, 2 y 10”.

Los predios anteriores corresponden a los siguientes propietarios: No. 1, FC LOTES MOSQUERA (*San Laureano*), No. 2, FC LOTES MOSQUERA (*El Paraíso*) y No. 10, Álvaro Izquierdo Vargas, de acuerdo con la tabla de Áreas y predios partícipes, y sus áreas totalizan 68 Ha. Ver Mapa 11.

Sin embargo, el PP7T no estimó con absoluta idoneidad y transparencia los costos asociados al mismo, hecho que pudo haber facilitado la distorsión de la liquidación del pago de la participación en plusvalía, en detrimento del municipio de Mosquera y en beneficio enorme para los propietarios de los predios *San Laureano* y *El Paraíso*.

**Mapa 11.** Plan Parcial Siete Trojes



En el momento de formular, revisar, concertar, consultar y adoptar el plan parcial, estuvo vigente el Decreto Nacional 2181 de junio 29 de 2006, “*por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística*”, suscrito por Álvaro Uribe Vélez, presidente de la República y Sandra Suárez Pérez, ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El objetivo principal del Plan Parcial Siete Trojes fue el cumplir con uno de los requisitos para obtener, prioritariamente, la posterior declaratoria de Zona Franca de los predios 1 y 2 del mismo, correspondiente a los predios *San Laureano* y *El Paraíso*. (Ver Mapa 13)

Por esta razón, el Programa de Ejecución, artículo 31 del decreto 116 de 2007, establece tres fases para su desarrollo, siendo la primera de ellas la “ejecución de las redes de servicios públicos, vías y zonas de cesión pública” de los predios *San Laureano* y *El Paraíso*, junto con el predio No. 10, según se determina en la sección 31.01 del citado decreto.

Las fases 2 y 3, están previstas para ser desarrolladas a mediano y a largo plazo, pero de todos modos la vigencia y etapas se flexibilizan, según la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios.

Es importante anotar que, con excepción de la dotación real de los servicios de acueducto y alcantarillado, los principales sistemas estructurantes para desarrollar el Plan Parcial ya se encontraban constituidos. Veamos: En primer lugar, el sistema vial, conformado por la Troncal Nacional de Occidente (que conecta con la Carretera Panamericana) y la línea del Ferrocarril de Occidente.

En segundo término, el sistema de servicios públicos, constituido por los subsistemas de energía eléctrica, ya contaba con dos líneas nacionales a 115 Kv: Balsillas-Fontibón y Colegio-Chicalá, más otra línea que corre paralela al tendido férreo. El subsistema de gas, disponía de la línea del poliducto Salgar-Bogotá y del propanoducto del mismo tramo, a cargo de Ecopetrol.

En cuanto a los subsistemas de acueducto y alcantarillado, estos descansaban sobre la presunta disponibilidad por parte del operador, a pesar de la advertencia emitida por la CAR frente a que estos tramos no estaban incluidos en los respectivos planes maestros de cada una de las empresas operadoras.



Por otra parte, el planteamiento del Plan Parcial reconoce que el suelo de los predios de los partícipes no se constituye inmediatamente en suelo de expansión, según la sección 28.03 del decreto 116 de 2007:

***“Dado que el presente Plan Parcial es principalmente un proyecto de Desarrollo Urbano para generar suelo de Expansión Urbana.[...]”***

En estas condiciones, la dotación de servicios públicos no estaba asegurada, según se comprueba en oficio dirigido a la CAR durante el proceso de concertación ambiental, sobre la Factibilidad para la Prestación de los Servicios Públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado Sanitario y Pluvial, suscrito por el director ejecutivo de Caudales de Colombia, trece días antes de ser expedido el decreto 116 que adoptó el Plan Parcial Siete Trojes:

Se está en trámite con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá para la ampliación del suministro de Agua Potable en forma real y efectiva, la zona del proyecto del Plan Parcial Siete Trojes no se había tenido en cuenta inicialmente en los Planes Maestros Desarrollados por la empresa debido a que esta es una zona de expansión que se ajustó en el POT aprobado a finales del 2006<sup>24</sup>.

Recordemos que la firma Camilo Santamaría Arquitectura Urbanismo había estimado en cerca de doce mil millones de pesos<sup>Error! Marcador no definido.</sup> las obras necesarias para desarrollar tres predios que representaban el 59% del total del Plan Parcial en versión anterior del programa de ejecución, citado en el documento de los evaluadores.

Si nos atenemos a esa proporción, la inversión necesaria para que los predios uno y dos, *San Laureano y El Paraíso*, que suman el 46% del área del PP7T, alcanzaran la categoría de suelo de expansión, equivaldría a **\$9.271.130.496** en un programa de ejecución. Faltaría por determinar cuál hubiera sido la composición de las cargas.

De igual modo, la respuesta del municipio en el proceso de concertación ante la CAR es pobre, sobre todo en los aspectos de servicios públicos domiciliarios, que serían causantes de un conflicto posterior y que pretendieron ser solucionados de modo informal.

---

<sup>24</sup> Oficio 2007-0000-11237-1 del 14 de agosto de 2007. Caudales de Colombia es el operador que presta el servicio de suministro de acueducto al municipio de Mosquera

La información contenida en el Plan Parcial, pero especialmente sus vacíos en la estimación y cuantificación de las cargas y beneficios, fueron aprovechados posteriormente por los evaluadores.

Después de haber sido adoptado el Plan Parcial de Siete Trojes, y antes de ser expedida la licencia de urbanización para el proyecto Zona Franca de Occidente, el decreto 2181 de 2006 fue modificado por medio del decreto 4259 de noviembre 2 de 2007, suscrito por Álvaro Uribe Vélez, presidente de la República y Juan Lozano Ramírez.

Curiosamente, las disposiciones contenidas en los decretos modificados reglamentan la formulación y adopción de todo tipo de planes parciales y, de manera especial, el contenido de los planes parciales para las áreas sujetas a tratamiento de desarrollo dentro del perímetro urbano y las áreas comprendidas en el suelo de expansión urbana, como en el caso de Siete Trojes.

Estaban tan seguros los propietarios de estos predios de lograr la declaratoria de Zona Franca que, en la radicación No. 0448-07 de noviembre de 2007, en la cual solicitaron la licencia de urbanización, el proyecto ya se denominaba Zona Franca de Occidente, desde antes de solicitar y de obtener la declaratoria respectiva por parte de la DIAN.

En esta evolución normativa nacional de las disposiciones referentes a los Planes Parciales se destaca la particularidad de que dos de las modificaciones fueron expedidas con cinco días de diferencia. Una es el decreto 4259 y la otra es el decreto 4300, que facilita la asignación de nomenclatura urbana en suelo de expansión en forma provisional, al momento de radicar la solicitud de licencia urbanística (Artículo 8).

Nunca se registró la información sobre los precios en el área objeto del plan parcial y tampoco se realizó el plano con curvas de iso-precios, para mostrar precios, avalúos o transacciones recientes realizadas (Maldonado, 2006). En conclusión, la formulación del Plan Parcial no es transparente<sup>25</sup> en el sentido que ofrece brindar información sobre cifras de los costos e inversiones requeridas y, sin embargo, no cumple.

---

<sup>25</sup> Un excelente ejemplo cuantitativo de distribución equitativa de cargas y beneficios, que contrasta con el PP7T, es el Plan Parcial Pajarito, realizado por el municipio de Medellín. Ver <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%>

### 3.3.2 Avalúo de plusvalía de los predios *San Laureano y El Paraíso*

Por solicitud de la Alcaldía de Mosquera, y en nombre de los propietarios **Fiduciaria Colpatría S.A.** (vocera del Patrimonio Autónomo **FC-LOTES MOSQUERA**), la firma Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería<sup>26</sup> presentó en octubre de 2007 el estudio cuyo propósito era “establecer la contribución de Plusvalía del municipio de los predios “San Laureano y El Paraíso”, Vereda Siete Trojes sector Plan Parcial”, para el inmueble clasificado por los propios evaluadores como:

“Predio Rural en pastos sobre la vía Troncal de Occidente (Variante)”

En el numeral 3, que detalla la identificación y descripción de los inmuebles del área correspondiente a los predios, muestra el siguiente incremento de áreas en comparación con el área transada en las escrituras:

**Tabla 3.3:** Diferencias entre área transada y área *in situ* de los predios *San Laureano y El Paraíso*

Matrícula Inmobiliaria	Predios	Área m <sup>2</sup> Escritura	Área m <sup>2</sup> Topografía	Diferencia en m <sup>2</sup>	Diferencia %
50C-18834	San Laureano	248.961	383.440	134.479	54,02
50C-505920	El Paraíso	92.095	145.201	53.106	57,66
	Totales	341.056	528.641	187.585	55,00

Fuente: Escrituras y Avalúo (p. 2). Elaboración propia.

La situación entre lo jurídico y lo topográfico muestra una discrepancia de 19 Ha. En estas condiciones, la diferencia entre las áreas transadas y las áreas medidas, verificadas en terreno, representa una reducción en el precio promedio de metro cuadrado de compraventa, que pasó de \$25.294/m<sup>2</sup> a **\$16.268/m<sup>2</sup>** (Robledo, 2009).

Los factores y aspectos económicos tenidos en cuenta por los evaluadores son tres: i) localización, ii) normativa referida al Acuerdo 020 de 2006 –PBOT— y al decreto 116 de 2007 –PP7T— y iii) dinámica del sector, según el numeral 8 del avalúo.

[B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/DOCUMENTO%20SOPORTE%20PAJARITO.pdf](#)

<sup>26</sup> Código avalúo Alc. Mosquera No. 0015/07.

Para el estudio económico, la firma Asesores Profesionales Inmobiliarios aplicó el método de comparación directa de mercado, verificado por el *Método de Precio Sombra*<sup>27</sup> y los lineamientos de la Resolución 762 de 1998, emanada del IGAC. Con respecto a la cooperación entre partícipes y a la distribución de cargas y beneficios, el documento da cuenta del programa de ejecución propuesto por Camilo Santamaría Arquitectura Urbanismo por un valor de **\$11.891'232.593** para desarrollar el Plan Parcial.

El programa de ejecución por **\$11.891'232.593** estuvo previsto para los predios número uno, número dos y número diez, determinados como partícipes junto con los gobiernos municipal, departamental y nacional, para realizar la distribución de cargas y beneficios generales y locales.

**Tabla 3.4** Tres predios partícipes del programa de ejecución del PP7T, áreas y composición porcentual

<b>PLAN PARCIAL 7 TROJES – PP7T</b>				
<b>ÁREAS Y PREDIOS</b>				
<b>Propietario</b>	<b>No</b>	<b>m<sup>2</sup></b>	<b>HECTÁREAS</b>	<b>% sobre área bruta</b>
FC - LOTES MOSQUERA	1	383.440	38	33
FC - LOTES MOSQUERA	2	145.201	15	13
Álvaro Izquierdo	10	154.085	15	13
		682.726	68	59

Fuente: Decreto 116 de 2007 y Avalúo. Elaboración propia.

Sobre el diseño propuesto por Camilo Santamaría Arquitectura Urbanismo, la Zona Franca de Bogotá, como desarrolladora de los predios *San Laureano* y *El Paraíso*, contrató a la firma Gómez Cajiao & Asociados S.A para elaborar el estudio de factibilidad técnica para el proyecto de la Zona Franca de Occidente.

Del presupuesto de obra presentado por la firma de ingenieros por \$1.770'000.000, los evaluadores tomaron "*la planta de bombeo como elemento representativo para la plusvalía*", que ascendía a \$342'033.643 y estimaron un 40% de incidencia sobre las obras de urbanismo del Plan Parcial, sólo para los predios *San Laureano* y *El Paraíso*.

<sup>27</sup> Informe de Avalúo Asesores Profesionales Inmobiliarios, página 27. Debe tenerse en cuenta que según la normativa son cuatro los métodos: Mercado, Capitalización de Rentas; Costos de Reposición y, Residual.

Para calcular la plusvalía, los evaluadores concluyeron que la diferencia entre el precio comercial y el de referencia se generó en el Decreto 116 de agosto de 2007 (Plan Parcial), en relación con el Acuerdo 20 de diciembre de 2006 (PBOT). Las fechas escogidas para practicar el avalúo fueron diciembre 25 de 2006 y octubre 10 de 2007.

**Tabla 3.5:** Cálculo de plusvalía sin obras de infraestructura realizado por Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

	PBOT	PP7T		
Área terreno m <sup>2</sup>	Valor m <sup>2</sup> Dic 2006	Valor m <sup>2</sup> Oct 2007	Plusvalía generada	30% para Mosquera
249.032,71	35.000	35.750		
<b>Total</b>	<b>8.716.144.850</b>	<b>8.902.919.383</b>	<b>186.774.533</b>	<b>56.032.360</b>

Fuente: Informe de Avalúo Asesores Profesionales Inmobiliarios, página 32.

### 3.3.3 Plusvalía

En el municipio de Mosquera, la participación en plusvalía se rige por medio del Acuerdo 003 de marzo de 2000 fecha a partir de la cual el municipio practica el recaudo. Los resultados obtenidos en un periodo de once años, con dos PBOT, son los siguientes:

**Tabla 3.6;** Recaudo de plusvalía en 11 años. Promedio pago/Ha

	Años	Recaudo	Subtotal	Total Hectáreas	Promedio pago/Ha.
<b>PBOT 2000</b>	2000	64.423.595			
	2001	5.934.432			
	2002	-			
	2003	-			
	2004	-			
	2005	-	<b>\$70.358.027</b>	<b>592</b>	<b>\$118.848</b>
<b>PBOT 2006</b>	2006	-			
	2007	211.634.545			
	2008	226.994.726			
	2009	-			
	2010	-	<b>\$438.629.271</b>	<b>1.218</b>	<b>\$360.123</b>
	<b>TOTAL</b>		<b>\$508.987.298</b>	<b>1.810</b>	<b>\$281.208</b>

Fuente: Municipio de Mosquera. Elaboración propia.

Durante el periodo de estudio (2007-2010), contenido en la vigencia del PBOT del 2006, el municipio de Mosquera recaudó \$438'629.271 por un total de 1.218 Ha, lo cual arroja un promedio de recaudo de participación en plusvalía de **\$36/m<sup>2</sup>**, que equivale a \$360.000/Ha.

Por los dos predios (*San Laureano y El Paraíso*) del Plan Parcial Siete Trojes **PP7T**, que representan el 46% del área total del plan, Mosquera recibió en la Tesorería municipal la suma de **\$56'032.360** en efectivo, pagada por la Fiduciaria Colpatria y respaldada con factura No. 2007003847, como participación en plusvalía por los predios cuya área de escrituras fue de 341.056 m<sup>2</sup>, lo cual arroja un promedio de **\$164/m<sup>2</sup>**.

Si se toma el área de los dos predios consignada en el decreto 116 de 2007, de 528.641 m<sup>2</sup>, el promedio de pago sería de \$106/m<sup>2</sup>

- **Lo que proponía el PBOT**

Al momento de liquidar la contribución estaba vigente el Acuerdo 020 de diciembre de 2006, que en el Artículo 69 del libro séptimo señala los dos hechos generadores de plusvalía que se presentan en el caso: i) Establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y ii) Autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien por aumento del índice de ocupación o bien por el aumento del índice de construcción, o ambos a la vez.

No obstante la confluencia de dos de los tres hechos generadores de plusvalía en los predios que conforman el Plan Parcial Siete Trojes, el municipio aceptó la liquidación<sup>28</sup> de la contribución de plusvalía por \$193'175.696<sup>29</sup> sobre un área total urbanizable de 328.719<sup>30</sup> m<sup>2</sup>, que corresponde al 75% del total del globo de terreno, según el cuadro de áreas contenido en la licencia de urbanismo.

Dicho cálculo se estimó en \$35.000 m<sup>2</sup>, con obras infraestructura, antes del hecho generador, y en \$37.000 m<sup>2</sup>, con obras de infraestructura, después del hecho generador.

---

<sup>28</sup> Ver Anexo Avalúo

<sup>29</sup> Información recibida como respuesta al derecho de petición mediante oficio 1040-010 de agosto 16 de 2012 suscrita por la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial, Martha Elizabeth Becerra Abril.

<sup>30</sup> Resolución 0147 de 2010, firmada por el Secretario de Planeación y Ordenamiento Territorial, Andrés Ernesto Díaz Hernández.

Si este avalúo de \$37.000 por metro cuadrado se hubiera aplicado a un lote de vivienda de 72 m<sup>2</sup> (6 x 12), este costaría apenas \$2'664.000<sup>31</sup>. Como se sabe, el precio de suelo de uso industrial es superior al de vivienda y algo menor que el de uso comercial.

El valor del avalúo para liquidar la contribución de plusvalía, sin obras de infraestructura, para el precio de referencia fue de \$35.000 y el nuevo precio después del hecho generador fue de \$35.750 m<sup>2</sup>, con un diferencial o “delta” de apenas \$750 m<sup>2</sup>.

De la suma liquidada, “\$136'813.457 fueron pagados [por los propietarios del PP7T en especie] a través de la asunción de una carga [urbanística] general, consistente en la construcción de una estación de bombeo”, según la respuesta de la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial al derecho de petición mencionado.

El saldo por \$56'362.238 fue el valor que ingresó en efectivo a la Tesorería del municipio de Mosquera el 18 de diciembre de 2007. Días antes, el 7 de diciembre de ese mismo año, se había solicitado concepto sobre viabilidad de declaración de la ZFO en el municipio de Mosquera por parte del hijo del presidente de la Junta Directiva de la Zona Franca de Bogotá.

### 3.3.4 Gestión interinstitucional

En contraste con la dinámica normativa que, en general, sucedió alrededor de las ZF y con la celeridad con que luego sería adelantado el propio trámite de solicitud de declaratoria de ZFO ante la DIAN, durante el proceso de formulación del Plan Parcial y posteriormente, cuando se presentó el momento de practicar la liquidación de participación en plusvalía, el municipio de Mosquera no contó con ningún tipo de asistencia técnica, ni de parte del MVADT ni de la Gobernación de Cundinamarca, de acuerdo con las respuestas enviadas ante las solicitudes de información pertinentes requeridas.

Lo anterior a pesar del volumen de suelo por urbanizar, de las inversiones públicas requeridas y de que en su territorio se construyen grandes instalaciones industriales y logísticas.

---

<sup>31</sup> Entrevista con la concejal Ivonnet Tapia Gómez en el municipio de Mosquera, agosto de 2012.

Con respecto a la gestión o apoyo a los entes territoriales, el MVADT indicó que, en virtud del Decreto Ley 216 de 2003, el Ministerio respondió que:

brinda asistencia técnica a los municipios en los temas referentes al ordenamiento territorial, entre los cuales se encuentran el ordenamiento rural y urbano; formulación, revisión y ajustes del POT y la formulación de instrumentos derivados de los Planes de Ordenamiento Territorial como los planes parciales, la participación en plusvalía, macroproyectos y proyectos urbanos integrales entre otros<sup>32</sup>.

En este sentido, los funcionarios competentes bien podrían entender que una buena política no se limita a la formulación, sino que requiere de monitoreo y evaluación para proceder a su reajuste o a su terminación, según los indicadores y las variables que se evalúen.

Por su parte, el departamento de Cundinamarca, a través de la Secretaria de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca, tampoco acompañó la gestión para la aplicación de los instrumentos de gestión, según la respuesta emitida:

Si bien el departamento de Cundinamarca a través de la Secretaría de Planeación, en el marco de su competencia y de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997, acompaña, asesora y apoya técnicamente a los municipios en los procesos de planificación y desarrollo y en especial lo referente al Ordenamiento Territorial y usos del suelo, en materia de aplicación de instrumentos de gestión del suelo, antes o durante la solicitud de declaratoria o de implantación de las Zonas Francas, los municipios formalmente no han solicitado asistencia técnica del Departamento<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Respuesta a la Radicación 4120-EI-52630, suscrita por la Dirección de Desarrollo Territorial, julio 23 de 2010 en oficio 3100-E2-52630.

<sup>33</sup> Respuesta emitida el 28 de abril de 2011, por medio de oficio No 023805 a Radicación sobre información de instrumentos de gestión aplicados en Cundinamarca.



### 3.3.5 Zona Franca Permanente de Occidente

Antes de pagar la plusvalía de los predios No. 1 y No. 2 del PP7T, y pocos días después de haber radicado ante la Secretaría de Planeación Municipal de Mosquera la solicitud de aprobación de proyecto urbanístico y de la expedición de la licencia para el proyecto Zona Franca de Occidente<sup>34</sup>, Juan Pablo Rivera Cabal solicitó el concepto sobre la viabilidad de declaración de una Zona Franca en Mosquera a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas, el siete de diciembre de **2007** (Coronell, Sobrados de lote, 2010).

El veintiocho de julio de **2008** “apenas un mes y doce días después del nacimiento [con NIT] de la empresa Zona Franca de Occidente, la Comisión decidió aprobar por consenso el Plan Maestro de Desarrollo General y emitir concepto FAVORABLE para la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente” (Coronell, 2009).

El nueve de septiembre de **2008** “se encontró que mediante escrito radicado bajo el número 2008ER92069, el señor JUAN PABLO RIVERA CABAL, en calidad de representante legal de la SOCIEDAD ZONA FRANCA DE OCCIDENTE S.A. USUARIO OPERADOR, solicitó la declaratoria de existencia de Zona Franca permanente de un área de terreno ubicada en el departamento de Cundinamarca, en el casco urbano del municipio de Mosquera”<sup>35</sup>.

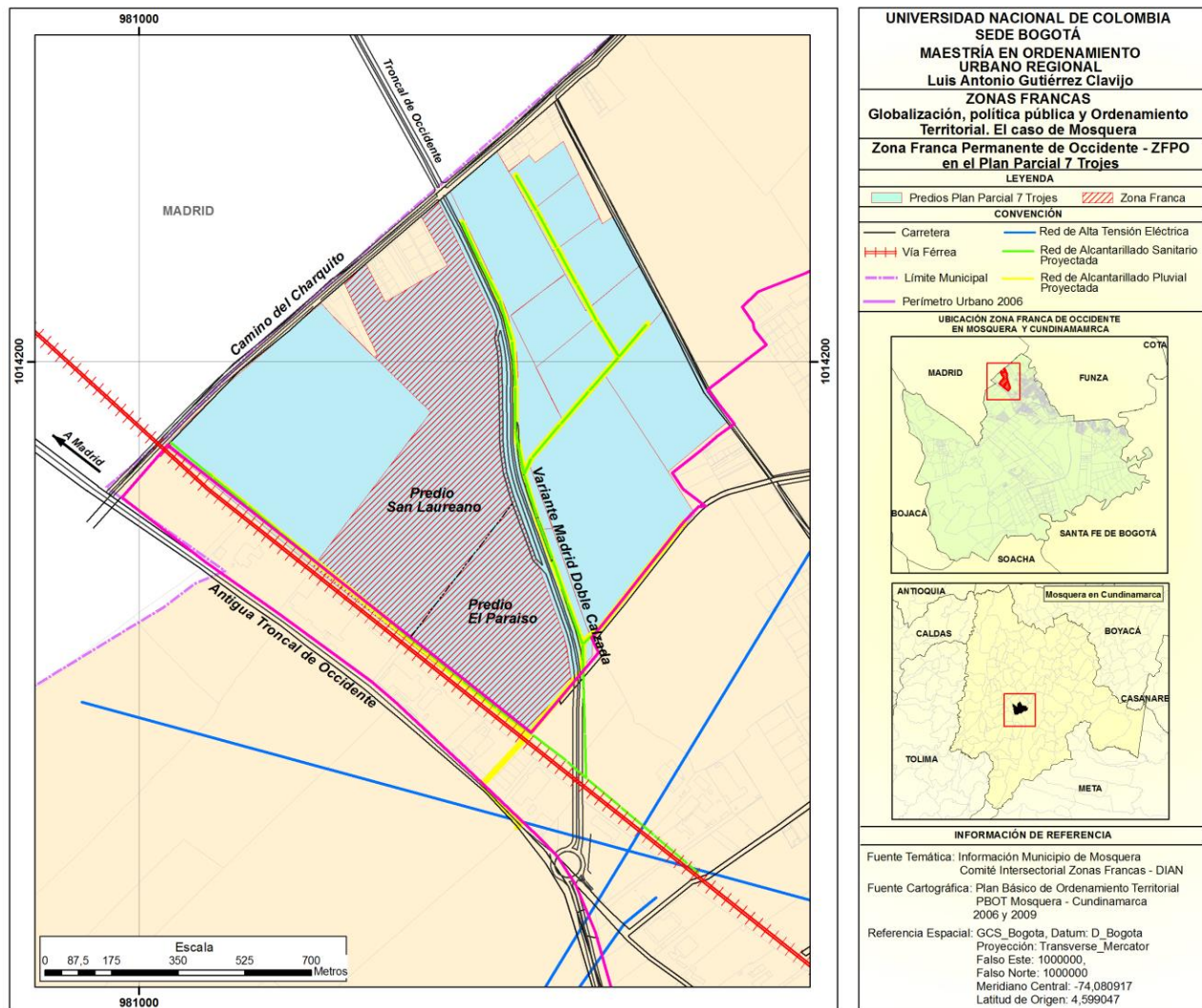
La declaración del representante legal en el texto subrayado en el párrafo anterior no es precisa, por cuanto el sector de Siete Trojes fue incorporado al perímetro urbano solo hasta 2009, según el artículo 54 del Acuerdo 28 de 2009, por medio del cual se ajustó el PBOT de 2006.

Hydros Mosquera S. en C. E.S.P. allegó comunicación respaldando la factibilidad del servicio de acueducto, mientras que la Fiduciaria Colpatria se comprometió a ejecutar las obras de infraestructura para el manejo, tratamiento y disposición de las aguas residuales, garantizando la entrega de las aguas tratadas al Sistema de Alcantarillado Sanitario previsto en el plan parcial, de acuerdo con lo que se establece en la resolución 046.

---

<sup>34</sup> La solicitud fue radicada el 27 de noviembre de 2007 y la licencia se otorgó mediante la Resolución No. 0046 del 21 de febrero de 2008 de la Secretaría de Planeación de Mosquera.

<sup>35</sup> Oficio 100210228344-4083 de agosto 03 de 2012, suscrito por la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero de la DIAN.

**Mapa 12.** Zona Franca Permanente de Occidente

El 18 de diciembre de **2008**, el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales emitió la Resolución número 001825, que “declaró la existencia de un área geográfica como Zona Franca Permanente, denominada ZONA FRANCA PERMANENTE DE OCCIDENTE” por un periodo de quince años, luego de que la Sociedad ZFO se comprometió con la inversión exigida, según requisitos previos. (Ver Mapa 12)

El 17 de diciembre, un día antes, Residuos Ecoeficiencia transfirió los derechos fiduciarios del Patrimonio Autónomo **FC-LOTES MOSQUERA**, valorados en libros en \$33'926.553, a la firma Yogur S.A., donde pasaron a costar \$3.092'998.621.

La cifra correspondería al 15,8% de la propiedad de los hermanos Tomás y Jerónimo Uribe en la Zona Franca Permanente de Occidente, antes de la construcción de las infraestructuras e instalaciones y la venta de las bodegas, cuyas primeras entregas están previstas para el año 2013 (Coronell, 2010).

**Mapa 13.** Promoción y ventas Zona Franca de Occidente y franjas verdes originalmente propuestas

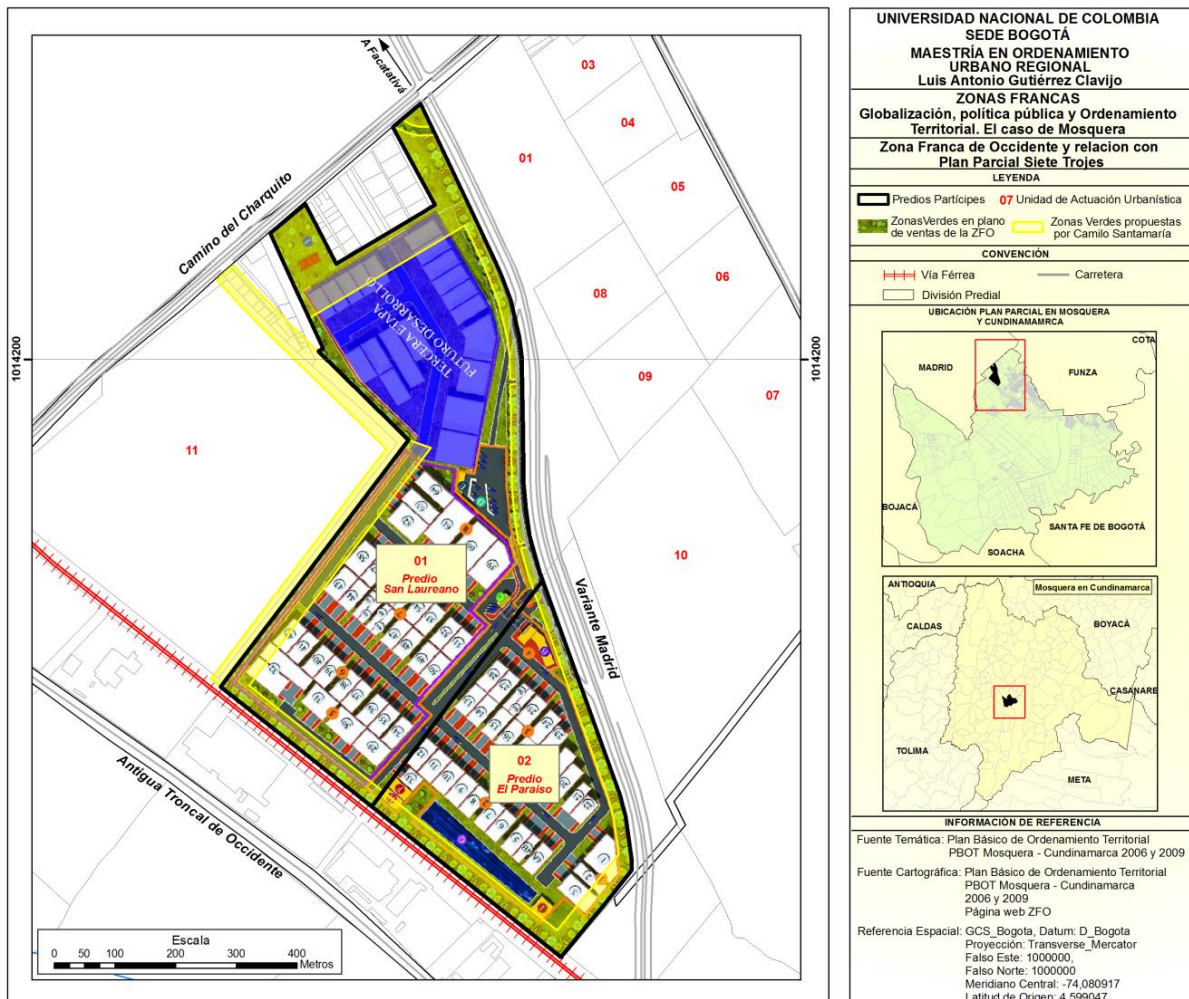
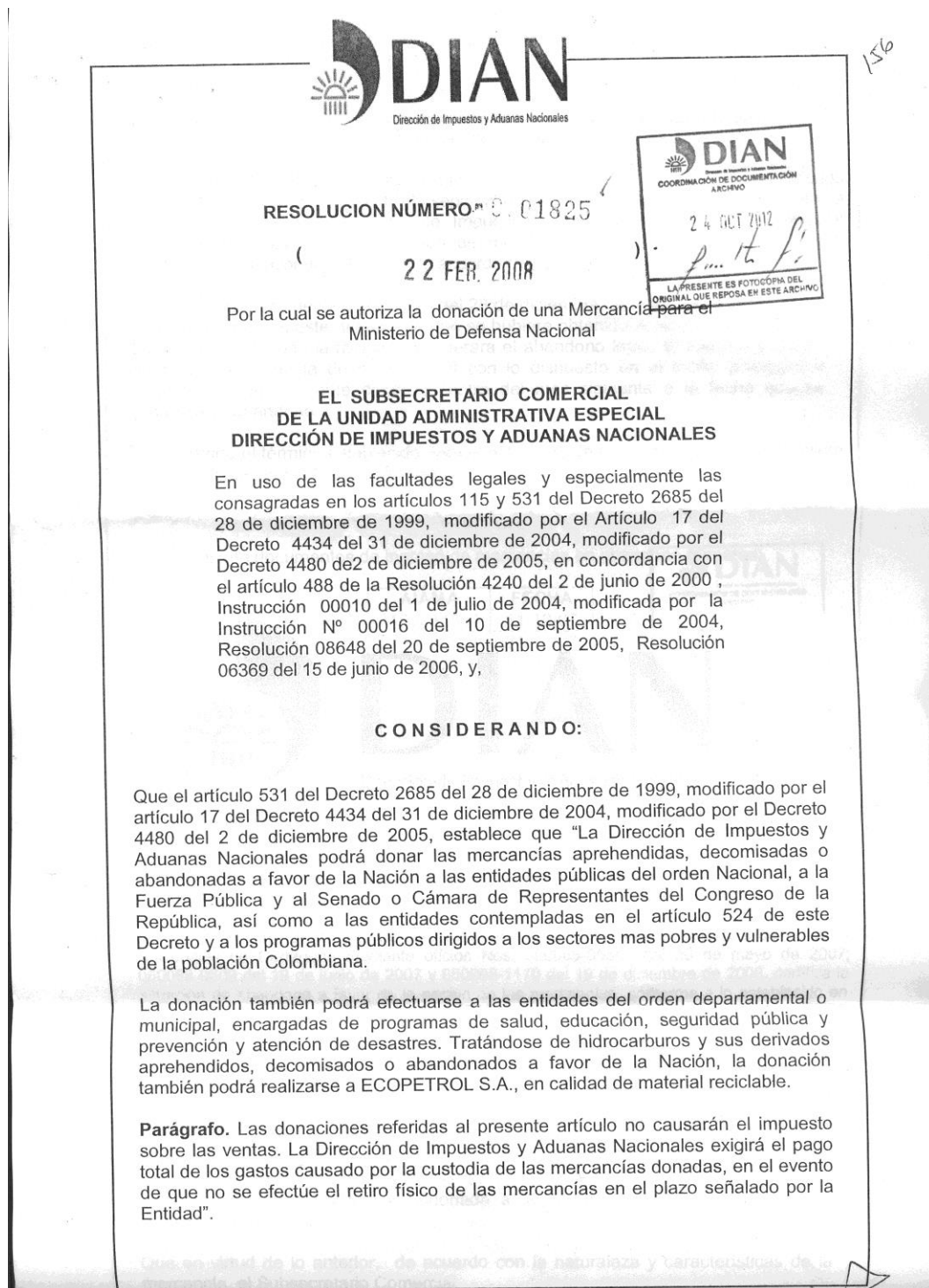
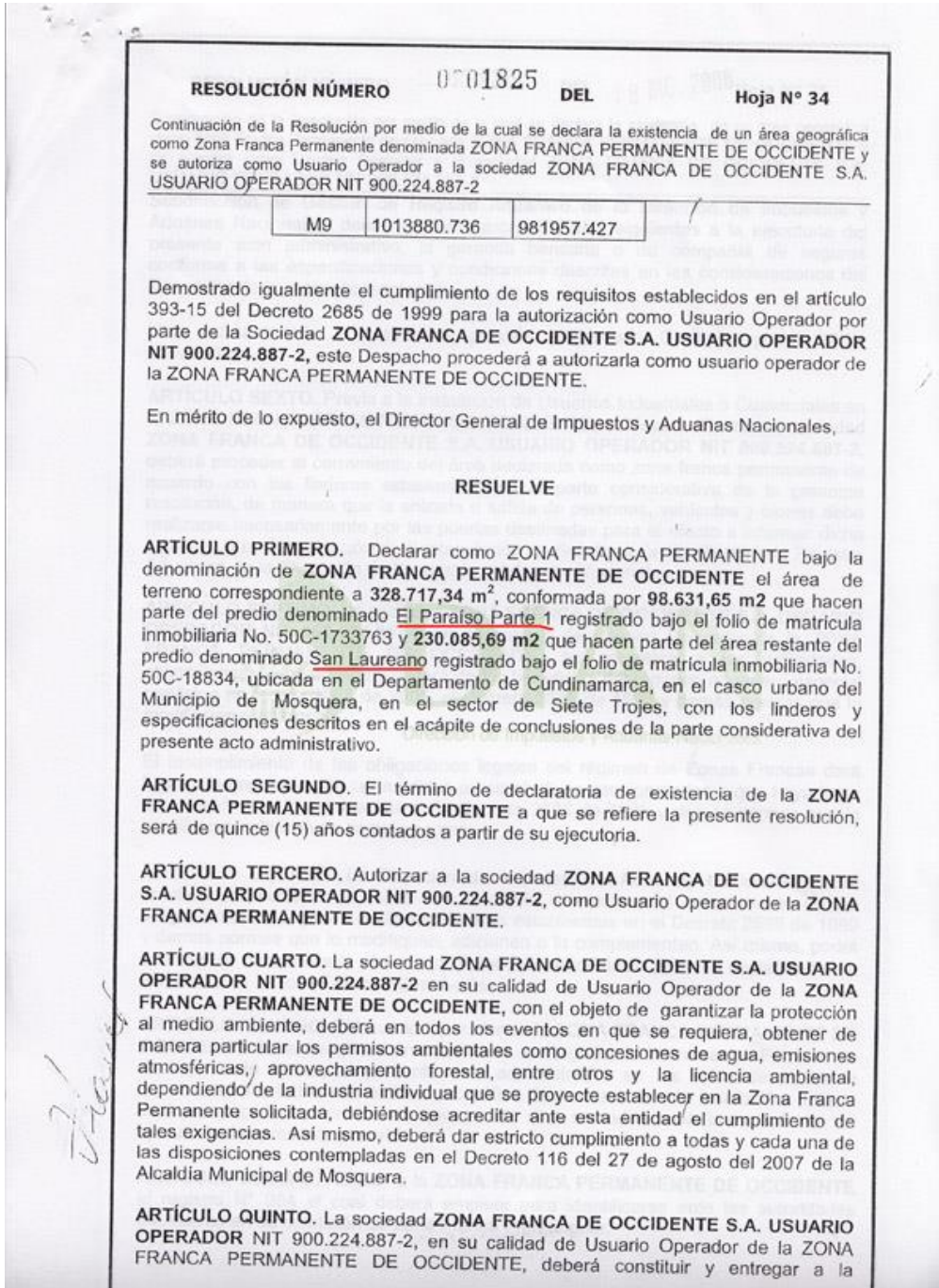


Imagen 3.2: ¿Dos Resoluciones, con objetos diferentes, con el mismo número?



Fuente: Respuesta al Derecho de Petición – DIAN, 100215314- 9036 AC, 23 de octubre de 2012, procedente de la Subdirección de Recursos Físicos. (Ver archivo digital DIAN 2)

**Imagen 3.2 A:** ¿Dos Resoluciones, con objetos diferentes, con el mismo número?



Fuente: Fuente: Coronel, D. (18 de abril de 2009). Sobrados de Lote. *Semana*, Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/sobrados-lote/122986-3.aspx>. (Ver archivo digital DIAN)

### 3.3.6 Otros hechos generadores de valorización

- **La declaratoria de Zona Franca**

De acuerdo con la intervención del senador Jorge Robledo en el debate del Senado de la República (Senado, 2009), gracias a los beneficios en materia tributaria, aduanera y fiscal, mejor conocidos como gabelas, estos predios se tornan más demandados frente a cualquier otro, luego se valorizan de nuevo<sup>36</sup>, después de haber sido beneficiados inicialmente con las normas propiciadas por el Alcalde de Mosquera y luego con la obtención de la declaratoria de ZF.

La cuestión principal es que quien accede a una ZF paga el 15% de impuesto de renta y no el 33% (que es la tasa establecida), además, puede importar productos y vender lo que produzca o transforme sin pagar IVA. Esta situación produce aumentos del precio del suelo y esos aumentos los capturan quienes comercial y tributariamente operan desde una ZF. La ZF es un conjunto cerrado, con oficina de la DIAN y otras facilidades como vías aledañas pavimentadas e iluminadas, para permitir 24 horas de funcionamiento.

- **La doble calzada, ¿valorización pendiente por cobrar?**

El contrato No. 0937, firmado en **1995** para la concesión Fontibón- Facatativá-Los Alpes, fue modificado el 28 de septiembre de **2001** para incluir la Variante de Madrid en calzada sencilla y definió dos fases para su ejecución: la primera para la rehabilitación y construcción de la Variante Madrid y la segunda para otras obras aprobadas por el INVIAS.

Siete años después, durante el proceso de trámite de solicitud de declaratoria de Zona Franca ante el CIZF, “Tomás Uribe se reunió en el Ministerio de Transporte el 9 de enero de 2008, con el ministro de esa cartera, Andrés Uriel Gallego Henao, con el gobernador de Cundinamarca, Andrés González Díaz, y con el actual alcalde de Mosquera, Luis Álvaro Rincón Rojas, para acordar la construcción de una doble calzada entre Madrid y el Peaje El Corzo” (Piedrahita, El escándalo de los hijos del presidente, s.f.), según lo denunció en su momento el entonces senador Gustavo Petro.

---

<sup>36</sup> La intervención del senador Jorge Robledo en el debate sobre la Zona Franca de Occidente Mosquera realizado en la plenaria de Senado de la República del 12 de mayo de 2009, puede ser consultado en [http://www.youtube.com/watch?v=v\\_J8cuUf3TQ](http://www.youtube.com/watch?v=v_J8cuUf3TQ)

**Foto 3.1:** Reunión en el Ministerio de Transporte. De izquierda a derecha Tomás Uribe, Álvaro Rincón, Andrés González y Andrés Gallego



Fuente: Periódico oficial de la Alcaldía de Mosquera “Así Recuperamos Mosquera”, imagen divulgada por el jefe de prensa del senador Gustavo Petro.

Mediante documento Conpes No. 3535 del 18 de julio de **2008**, posterior a la reunión arriba referida, el Ministerio de Transporte y el INCO priorizaron la ampliación de la Variante Madrid en doble calzada y la realización de obras anexas, junto con la adición o prórroga de otras cinco concesiones viales. Al mismo tiempo, el propio gobierno nacional a través del CIZF, brindaba concepto favorable a la ZFO, previo a su declaratoria.

Las obras incluidas en el citado documento Conpes, definidas como “Variante doble calzada Madrid, Doble Calzada Madrid El Corzo y obras anexas” (DNP, 2008, pág. 3), fueron anunciadas como proyecto después de que los predios *San Laureano* y *el Paraíso* realizaran el pago de participación por plusvalía al municipio de Mosquera en diciembre de 2007, por la suma de \$56’362.238.

El 26 de diciembre **2008** se presentó en la sesión del CONFIS un avance y resumen de las obras incluidas en la obra de la doble calzada para la Variante Madrid y se aclaró que “la operación y mantenimiento de las obras de traslado, protección y/o reubicación de los poliductos y propanoductos no estarán a cargo del concesionario”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS. Acta 349.

El 30 de diciembre de 2008 se formalizó, por medio de la firma del Otrosí No. 6 al contrato 0937 de 1995, la construcción de 8,5 Km de la segunda calzada entre el INCO y la firma Concesiones CCFC S.A. “única contratada en esa concesión para el segundo cuatrienio de ese periodo presidencial”, según se afirma en el Otrosí No. 6. (Piedrahita, s.f.).

A comienzos de **2009**, después de ser obtenida la declaratoria de la Zona Franca, el gerente del INCO anunció la obra con una longitud de 8,5 Km y un tráfico diario de 24.500 vehículos de carga. Afirmó que “La inversión asciende a 60 mil millones de pesos y no representa un incremento en el actual peaje, cuya tarifa para vehículos particulares es de 5.700 pesos”<sup>38</sup>. Por su parte, en la misma nota, el Alcalde de Mosquera aseguró que “dicha ampliación facilitará la inversión privada en dos proyectos de zona franca, cuyo valor llega a los 150 millones de dólares”.

Las obras arrancaron el 16 de marzo de 2009, con un plazo de 36 meses, y el avance consolidado de los cinco tramos que componen la Variante a marzo 16 de 2012 fue del 65%, mientras que las obras del tramo de la construcción de la doble calzada de la Variante Madrid de 1,3 Km (frente a la Zona Franca) tuvieron un avance del 80% en el mismo periodo (Ciudadana, 2011). El conjunto de obras incluye rotonda, giros, puentes peatonales y aumenta la valorización de los predios *San Laureano y El Paraíso*. El tramo número 2, que pasa frente a la Zona Franca, se desarrolla entre la glorieta inicio Variante Madrid (K8+380) y la glorieta final Variante Madrid (K14+880)<sup>39</sup>.

El documento Conpes 3666 del 28 de junio de 2010, emitió concepto previo favorable para la adición de 3 contratos de concesión vial, entre ellos la Concesión vial [Bogotá] Fontibón-Facatativá-Los Alpes. Además de las obras contratadas en el Otrosí No. 6, era necesario realizar otras obras, cuyo plazo establecido fue de 10 meses, con cargo a los derechos del INCO sobre los recursos que exceden el “máximo aportante”. A julio de **2010**, el contrato de la concesión vial referida fue tasado en \$384.134'000.000, financiado por medio de aportes estatales y pagos de peaje<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> La Republica, febrero 19 de 2009. Consultado en <http://www.realstators.com/blog/2009/02/10/inicia-construccion-de-doble-calzada-en-la-variante-madrid/>

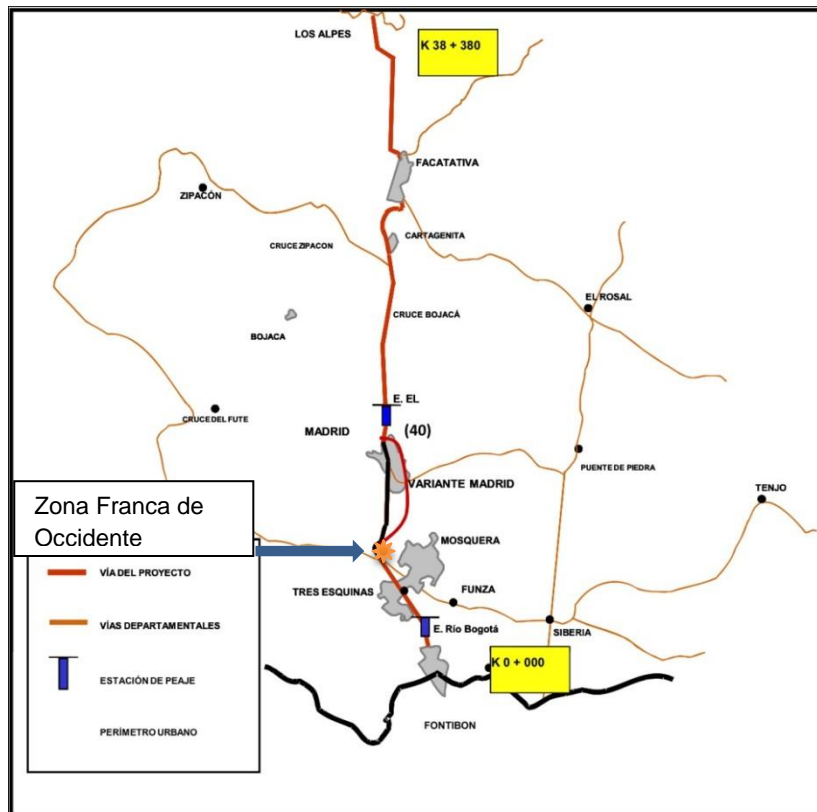
<sup>39</sup> POYRY. América Latina.

<sup>40</sup> Datos obtenidos según el Radicado INCO No. 20101020130711 del 22 de julio de 2010, firmado por el Gerente General (E) del INCO, Carlos Alberto Rosado Zúñiga.



El acumulado de concesiones viales del país totaliza algo más de 23 billones de pesos para 25 concesiones viales en todo el territorio nacional, dentro de las cuales se destaca la *Ruta del Sol*, que con sus tres sectores representa algo más del 10% de esa cifra.

**Imagen 3.3:** Mapa esquemático de la concesión vial [Bogotá] Fontibón-Facatativá-Los Alpes, que incluye la Variante Madrid en doble calzada.



Fuente: INCO. Subgerencia de Gestión Contractual.

En el presente capítulo se ha reconstruido la secuencia del estudio de caso del municipio de Mosquera, desde la compraventa de los predios hasta la construcción de los 8,5 km de doble calzada de la Variante Madrid, lo cual fue apoyado por la política pública del Gobierno Nacional, influenciada por la globalización en las ZF, y por la aplicación de la normativa local y nacional, tal como se muestra en la siguiente cronología..

**Tabla 3.7:** Hechos normativos nacionales y municipales, efectos y actores

Fecha	Hecho NACIONAL	Hecho MUNICIPAL	EFEECTO	Actor
Dic. 2005	<b>Ley 1004.</b> Nuevo régimen de ZF. Define la ZF como área geográfica en territorio nacional, bajo normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.		Modifica el Estatuto Tributario. Reduce del 35% al 15% el impuesto de renta a las empresas usuarias de las ZF. El beneficio puede llegar hasta el 9% si se aplica deducción por adquisición de activos.	Senado de la República.  Mayorías del Partido de la U modifican el Estatuto Tributario.
Dic. 2006		Acuerdo 020. Revisa y ajusta el PBOT.	Aplica de manera ventajosa el concepto de suelo suburbano al de suelo rural, que por ninguna razón es urbanizable.  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hecho generador de plusvalía</li> </ul>	Concejo Municipal  Alcalde de Mosquera
Abril 2007		<b>Decreto 053.</b> Define Siete Trojes como ZONA DE EXPANSIÓN URBANA.  Aumenta el índice máximo de ocupación del 50% al 75% para construcciones en predios de la futura ZF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hecho generador de plusvalía</li> </ul>	Alcalde de Mosquera
Ag. 2007		Decreto 116 del 27 de Agosto de 2007. Adopta el Plan Parcial Siete Trojes, que otorga uso industrial al suelo de expansión	Por ser suelo de expansión sin urbanizar, aún no podía tener el uso industrial.  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hecho generador de plusvalía</li> </ul>	Alcalde de Mosquera  Elegido por el partido de la U
Sep. 2007	<b>Decreto 3600.</b> Reglamentario del suelo rural y del desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este suelo.		Artículo 18. Está dirigido a Bogotá y a un grupo de 28 municipios, entre ellos Mosquera. Restringe el uso industrial en suelo rural	Presidente de la República
Oct. 2007		Subdivisión de los predios en lotes por medio de Resolución.	Facilitaron la posterior venta a inversiones ALC, empresa familiar del alcald	Mosquera
Oct. 2007		Es presentado el informe de avalúo de plusvalía.	Se determina la plusvalía por \$750 / m <sup>2</sup>	APII
Nov. 2008		Se solicita la licencia a nombre del proyecto Zona Franca.	Aún no está autorizado el uso industrial	Patrimonio Autónomo FC Lotes Mosquera
Dic. 2007		<i>San Laureano y El Paraíso</i> pagan plusvalía.	Tesorería de Mosquera recibe \$56'032.359 por plusvalía.	
Feb. 2008		Resolución 0046 de 2008 (21-02-08). Primera licencia de urbanismo	Autoriza la urbanización del predio con el uso industrial.	Secretaría de Planeación de Mosquera.

**Tabla 3.7:** Hechos normativos nacionales y municipales, efectos y actores (cont.)

Fecha	Hecho NACIONAL	Hecho MUNICIPAL	EFEECTO	Actor
Oct.2 008	<p><b>Decreto 4066</b> de octubre 24, que modifica parcialmente el Decreto 3600 de 2007.</p> <p>Agrega dos nuevas definiciones de usos industriales en zona rural suburbana.</p>		<p>Elimina la obligación que trae el Decreto 3600 de contar con el concepto favorable de la CAR para desarrollar usos industriales.</p> <p>Se disminuyen las franjas de aislamiento a partir del borde de la vía, contabilizándolas según decreto 4066 a partir de la franja mínima de retiro obligatorio.</p> <p>Se disminuye el retiro de 15 a 5 metros y la vía destinada a calzada de desaceleración de 10 a 8 metros (aumentando zona de construcción o de ocupación).</p> <p>La distancia entre accesos y salidas se disminuye de 500 m a 300 m.</p> <p>Extiende la normativa de los parques, conjuntos o agrupaciones industriales en suelo rural, a la declaratoria de zonas francas.</p>	<p>Presidente de la República</p> <p>Ministro de Ambiente Juan Lozano Ramírez</p>
Julio 2008	<p>Se emite <b>Conpes 3535</b> Al mismo tiempo: <b>Se brinda concepto favorable a la declaratoria de la ZFO por el CIZF</b></p>		<p>Ministerio de Transporte y el INCO priorizaron la ampliación de la Variante Madrid en doble calzada Nuevo plus valor a los predios</p>	<p>DNP CIZF</p>
Dic. 2008	<p>Se autoriza la Declaración del área como ZF por medio de Resolución.</p>		<p>Al lograr la declaración de ZF, el valor del suelo o su renta aumenta y se captura un nuevo plus valor.</p>	<p>DIAN</p>
Marz o 2009	<p><b>Decreto 1069</b> de marzo 31. Modifica los decretos 097 de 2006, 3600 de 2007 y 4066 de 2008.</p> <p>Establece condiciones para el cálculo del índice de ocupación en las áreas de desarrollo restringido en suelo rural</p> <p><i>San Laureano y El Paraíso</i> estaban afectados por macro redes de infraestructuras eléctricas, de gas y de petróleo.</p>		<p>Respalda el aumento del índice máximo de ocupación que el municipio había realizado del 50% al 75% en abril de 2007, a pesar de que su origen de suelo era rural y el índice de ocupación debía ser restringido.</p> <p>Aclara que el índice de ocupación se calcula luego de descontar del área bruta del predio, las áreas de infraestructura, redes y demás afectaciones del predio.</p>	<p>Presidente de la República</p> <p>Alto Consejero Presidencial Competitividad y las Regiones encargado de las funciones del Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Miguel Peñaloza</p>
Junio 2010	<p>Documento <b>Conpes 3666</b> Concesión vial Fontibón-Facatativá-Los Alpes</p>	<p>Alcalde agradece al hijo del presidente su gestión en la pavimentación.</p>	<p>Aprobación de obras conexas a construcción de la doble calzada en la variante Madrid incrementa de nuevo el precio del suelo.</p>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p>

*El mundo se divide en tres categorías de personas: un muy pequeño número que produce acontecimientos, un grupo un poco más grande que asegura la ejecución y mira como acontecen, y finalmente una amplia mayoría que no sabe nunca lo que ha ocurrido en realidad.*

*Nicholas Murray Butler*

## 4. Conclusiones

La influencia de la globalización en las Zonas Francas es propia del posfordismo, caracterizado por el crecimiento de nuevos espacios en áreas rurales semiperiféricas, la agrupación geográfica en distritos industriales flexibles, la aglomeración de componentes obtenidos de la espacialidad y la integración de pequeñas firmas en lo que David Harvey califica como acumulación flexible.

La mayor ocupación de ZF por Pymes ratifica que las firmas a nivel global reducen su tamaño o se subdividen, lo cual se conoce como desintegración vertical, para captar las ventajas comparativas y competitivas que ofrecen los territorios, tales como la oferta de recursos para transformar, el precio del suelo, o la disponibilidad de abundante mano de obra calificada con un bajo nivel salarial.

En este contexto, el papel actual del Estado en el ordenamiento territorial se rige por dos principios básicos: neutralidad y subsidiariedad. Palabras más, palabras menos, lo primero significa facilitar y permitir. Lo segundo, intervenir solo cuando sea necesario. Este es el encuadre de la gestión urbana y territorial, que proviene del Consenso de Washington, y que permite plantear aspiraciones en el Plan Nacional de Desarrollo, sin cumplirlas.

Además, la influencia de la globalización y de la política global en América Latina pone a competir a los gobiernos, situación en la que Colombia genera una respuesta cuya política va más allá de la neutralidad y llega hasta contar con las ZF más competitivas de Latinoamérica: 15% de impuesto de renta y ventas al mercado local, pero sin desarrollo territorial equilibrado.

En este sentido, la globalización termina por profundizar la fragmentación geográfica del territorio, que además se torna dramática por la desarticulación transversal, reproduciendo el modelo de país fragmentado, en función de la economía de extracción.

Es posible afirmar, entonces, que la Apertura Económica no cumplió la promesa de llevar el desarrollo industrial a las zonas costeras, y con ello la localización masiva de las ZF.

Peor aún, el país ha venido padeciendo un fenómeno creciente de desindustrialización en distintas regiones, acrecentado por el auge minero-energético.

La política pública materializada en decretos permite incluir o excluir la localización de ZF en determinados territorios. Los decretos 1197 de 2009 y 2693 de 2010, posibilitaron temporalmente la declaratorio y localización de ZF en cuatro departamentos sur y en 37 municipios del nororiente del territorio colombiano. El decreto 3600 de 2007, fue expedido en el mes de septiembre, un mes después de que el municipio de Mosquera aprobó el Plan Parcial Siete Trojes, que daría paso a la posterior declaratoria de la ZFO que se sumó a otras veintiún ZF en la Región Central, concentradas en dos provincias: Sabana Centro y Sabana Occidente, y en Bogotá.

Esta condición de localización mediterránea de ZF que aspiran a ser industriales, impone restricciones a las exportaciones por el costo de fletes sobre infraestructuras deficientes, mientras que los fletes de importación de los países socios comerciales de Colombia, especialmente China, es altamente competitivo.

Lo anterior lleva a pensar que el destino de buena parte de las ZF será el almacenamiento de mercancías o, en el mejor de los casos, la maquila, cuyo desarrollo depende de los precios globales de salarios, de cara al advenimiento de los TLC como mecanismo supletorio y gradual de otra fase del proceso de globalización.

Hasta el momento hemos hablado del espacio, ahora nos referiremos al tiempo. La velocidad de los efectos de la globalización está relacionada directamente con el esquema centro-periferia. Colombia pertenece a esta última y es uno de los pocos países latinoamericanos con ciudad capital mediterránea.

La fase de Tratados de Libre Comercio, donde en teoría el volumen de intercambio aumentará, será asimétrica debido a que los contratos de estabilidad jurídica facilitan la explotación de los denominados *commodities* como parte del *boom* minero-energético que supera ampliamente cualquier otro renglón de las exportaciones.

Si bien la Inversión Extranjera Directa ha venido aumentado de modo consistente, la restricción de la información no permite saber qué porcentaje de esas inversiones se ha realizado en las Zonas Francas en comparación con el total de la IED.

En la medida en que transcurra el tiempo y los TLC comiencen a ser realidad, sus efectos serán más palpables y es muy probable que se genere una globalización, o internacionalización, limitada y en una sola vía: la de las importaciones.

Como se ha planteado en este trabajo, la política pública de las ZF se deriva de la globalización y penetra al Estado a través del sector comercio por medio de la Ley 1004 de 2005, sector que resulta hegemónico frente a cualquier otro.

En este mismo sentido, el primer beneficiario de la política basada en estímulos a la inversión, ampliamente influida por las políticas de la globalización económica como parte de la inercia del Consenso de Washington, es el inversionista, y se deja un lugar secundario para los efectos sobre el territorio y las gentes, sobre todo en los pequeños municipios.

Las ZF no existen como tales en la política pública de Ordenamiento Territorial, a pesar de su impacto, si nos atenemos al tamaño de cada una de ellas, de mínimo 20 Ha continuas, en el caso de Mosquera 52,8 Ha, equivalente a 52 manzanas o 528.000 m<sup>2</sup>.

En relación con caso de Mosquera (Cundinamarca), es importante señalar que el ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió dos tandas de normas, en orden cronológico, unas relacionadas con los planes parciales y otras con el uso industrial en suelo rural (decreto 3600 de 2007 y sus modificatorios).

El decreto 3600 de 2007, de cierto modo, protege de la competencia de nuevas ZF en suelo rural a Bogotá y 29 municipios, entre ellos Mosquera.

El decreto 4066 de octubre 24 de 2008, modifica el 3600 de 2007, define y permite áreas de actividad industrial en suelo rural, con hasta el 50% de índice de ocupación en ese suelo y prohíbe tales actividades en suelos de alta capacidad agrológica, como tal vez lo fue el de los predios *San Laureano* y *El Paraíso*, donde Bavaria sembró cebada durante muchos años. Establece que lo dispuesto en ese decreto para agrupaciones, conjuntos o parques industriales sobre el suelo rural, aplicará para declaratoria de ZF.

En los corredores suburbanos, el decreto reduce el retiro de 15 a 5 m, la calzada de desaceleración de 10 a 8 m y la distancia entre accesos y salidas de 500 a 300 m. Lo anterior puede interpretarse como un favorecimiento a las actividades de apoyo que requiere la ZFO para poder consolidarse.

Con relación a las normas sobre Planes Parciales, el Decreto 4259 de Noviembre 2 de 2007 resulta llamativo porque su propósito es reglamentar el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, en lo concerniente a la VIP, pero incluye dos definiciones relacionadas con planes parciales y suelo de expansión urbana: área bruta y tratamiento urbanístico de desarrollo, sin guardar en sentido estricto el principio de unidad de materia.

Apenas 5 días después, el gobierno nacional emitió el decreto 4300 de noviembre 7 de 2007, que contiene una “perla”: reglamenta “todo tipo de planes parciales”, además, omite la mención al cumplimiento del artículo 19 de la Ley 388 de 1997, mandato del Decreto 2181 de 2006, sobre estos instrumentos.

Estos dos decretos modificatorios de las normas sobre planes parciales fueron emitidos en momentos en los cuales se discutía el pago de la plusvalía del PP7T, sin embargo, para ese entonces aún no había sido radicada la solicitud de licencia de urbanismo.

Se puede afirmar, entonces, que la gestión pública del Ministerio se concentra en su rol regulador y deja de lado su función de asistencia técnica al municipio.

Por su parte, la Gobernación de Cundinamarca, a través de su oficina de planeación, no regula ni gestiona, sino que se focaliza en la promoción del tren de cercanías, que coincidentalmente, también terminará por beneficiar a la ZFO.

El municipio, en su aparente debilidad institucional, termina cediendo a la adopción del plan parcial y a la liquidación de plusvalía en los términos en que resultan más convenientes para el interés particular, a pesar de que esas decisiones tomadas no resultan para nada equilibradas con el interés general de la comunidad de Mosquera.

En el presente caso de estudio, las ventanas de lo público permanecen cerradas en un típico caso de opacidad burocrática en distintos niveles del gobierno. Se trata de una toma de poder decisorio, de una captura de lo público desde el interés privado, en contraste con lo que significa el Gobierno Abierto.

Vista la política pública desde el sector del comercio, se entiende por qué la declaratoria de Zona Franca corresponde a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas (CIZF), conformada por los ministros de Comercio, Industria y Turismo, Hacienda y Crédito



Público y, eventualmente, el ministro del ramo que regule, controle o vigile la actividad que se desarrollará en la ZF.

Cabe anotar que la CIZF está integrada por los directores del Departamento Nacional de Planeación, de Impuestos y Aduanas Nacionales, junto con el presidente de Proexport y un ministro consejero de la Presidencia de la República, todos ellos subalternos del Presidente de la República, cuyos hijos, junto con el alcalde de Mosquera, hacen la operación que conduce a la declaratoria de la ZFO.

A pesar de que por mandato constitucional, es función del municipio ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria y corresponde al concejo municipal reglamentar los usos del suelo, a través del POT, esto no se logra en el caso de las ZF.

En términos generales, las ZF hacen parte de los instrumentos que promueven la productividad, la competitividad y el comercio exterior, según lo establecido en los decretos 210 de 2003 y 4269 de 2005. También, las ZF, junto con los contratos de Estabilidad Jurídica y la Inversión en Maquinaria, son instrumentos de la política de competitividad, según el documento Conpes 3527 de 2008.

En complemento, las ZF están asociadas a la IED, con la generación de empleo y la reconversión industrial, sin embargo, de acuerdo con el Departamento de Evaluación de las Políticas Públicas del DNP, “en el caso del empleo, la norma no precisa en cuanto tiempo se debe cumplir el número de empleos. Si se ofrece crear veinte empleos en veinte años, ¡pues es sólo un empleo por año! La política no define esto y es un hueco de esa política”<sup>41</sup>.

La política de ZF está muy influenciada por el Banco Mundial, según diversos documentos, pero no es un instrumento de política regional, tal como se afirma en la entrevista mencionada, “se ciñen a la lógica empresarial que se localiza donde hay demanda e infraestructura”, con servicios financieros y aduaneros incluidos.

---

<sup>41</sup> Entrevista semiestructurada de carácter cualitativo formulada a la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP. Abril 25 de 2011. 2:45 PM, edificio FONADE.

Con respecto a la relación con el municipio, la participación y la relación con otros sectores, es claro que no existe ninguna relación entre la política de ZF y los procesos de descentralización fiscal y administrativa, porque es una decisión del Gobierno Nacional, el poder central ejercido por la CIZF, no de las las regiones y menos de los municipios.

Lo anterior fue corroborado a través de una entrevista realizada a la DNP, donde se aclaró que las gobernaciones y los municipios poco o nada intervienen en la formulación de la política de ZF, porque las ZF “se ven como un asunto nacional que no tiene que ver con las gobernaciones y los municipios, porque la política no se formuló pensando en los entes territoriales”. Es claro que no existe grado alguno de participación ciudadana, que “bien podría abrirse a los microempresarios [locales] que, sin embargo, por los requisitos de capital no tienen músculo financiero para estar en las ZF”<sup>42</sup>.

El funcionario de la DNP entrevistado manifestó no tener idea sobre la aplicación de instrumentos de gestión del suelo, tales como la participación en plusvalía, ni saber sobre la conexión entre los sectores de Agricultura, Ambiente y Ordenamiento Territorial con el de Comercio.

Con respecto al patrón de localización de las ZF, manifestó que “las ZF son parques industriales que se localizan lejos de las zonas de vivienda, para que los niños y las familias no sufran las molestias de los ruidos y los transportes”.

En el plano macroeconómico, en la entrevista mencionada se preguntó sobre los contratos de estabilidad jurídica y esta fue la respuesta:

Se trata del otorgamiento de incentivos perversos sin necesidad, porque cuando un inversionista extranjero busca, mira en toda Latinoamérica; nos miran como un paquete (no sólo a Colombia). En este contexto, nuestro par es Perú. Por encima están Brasil, México y Chile. Antes estuvo Venezuela, hasta los primeros años de Chávez. Por debajo está Ecuador y el CARICOM (*Caribbean Community*), que es muy pequeño, a propósito de la proliferación de ZF en Centro América,

La ley es muy abierta y cualquier abogado hábil la aprovecha en beneficio de los privados”.

---

<sup>42</sup> Entrevista con la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas – DNP.

“Se les regala plata a los inversionistas más ricos. Esta situación ha generado un debate interno entre las entidades del Gobierno..

De acuerdo con lo planteado, es posible afirmar que la política de incentivos a las ZF ayuda a la persistencia de la desigualdad económica. Este es un problema compartido en Latinoamérica, “cuyas economías crecen tanto como la desigualdad, según cifras del Banco Mundial, del FMI y el BID”<sup>43</sup>.

En 2010, el PNUD indicó que “América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, con diez de los quince países con mayores niveles de inequidad” (ONU, 2010) y que existen mecanismos que refuerzan la reproducción de desigualdad a nivel del sistema político.

En ese mismo año, Colombia fue catalogada como uno de los seis países más desiguales del mundo y la ANIF criticó el hecho de que “hay excesivos incentivos al capital, mientras crecen el desempleo y la pobreza” (Preocupa la desigualdad social en Colombia: ANIF, 2010).

Por otra parte, cuando el mismo organismo que formula las políticas es también quien las evalúa, se cae en el riesgo moral de ser juez y parte, situación que puede conducir a una evaluación sesgada.

En conclusión, Colombia no cuenta con una agencia de evaluación de políticas públicas, además, el organismo que las formula, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), si bien dispone de una dependencia encargada de este asunto, concentra su acción en la evaluación de las políticas sociales, dada la situación de inequidad social y económica persistente en la Nación.

Por estas razones, se puede afirmar de modo categórico, y de acuerdo con los términos de la entrevista practicada en la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP, que no existe evaluación de la política de Ordenamiento Territorial en Colombia.

La rendición de cuentas sí existe, pero esta se presenta en el marco de la política de competitividad, amarrada al indicador de Inversión Extranjera Directa IED, y se practica

---

<sup>43</sup> “Pobreza y desigualdad en América Latina”. Oppenheimer Presenta #190. En: <http://www.oppenheimerpresenta.com/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina/>

por medio del informe anual al Congreso, en los informes de gestión sectoriales o por medio de la evaluación de los entes de control.

En cuanto a los incentivos, la política pública los focalizó en los dueños del capital, en detrimento de las finanzas municipales que, en últimas, deben financiar la dotación y mantenimiento de los servicios e infraestructuras que garantizan la operación de las ZF, a través de las tarifas, los tributos locales o la deuda pública. Las vías se financian con recursos de la Nación y, aquellas que están en concesión, por medio del pago de peajes.

El gran error de la política de incentivos de las ZF es que se implementó de la misma forma para cualquier lugar del territorio nacional, es decir, que el mismo incentivo de la reducción en el impuesto de renta aplica, por ejemplo, tanto para el departamento del Chocó como para el municipio de Chía. Si bien esta situación se subsana en 2009 y 2010, por medio de decretos que son específicos para departamentos del sur del país y para 37 municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela, esta política es temporal con los mismos incentivos.

En el caso de Mosquera (Cundinamarca), es evidente cómo los tres decretos emitidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial, son funcionales al reforzamiento de la implementación de las ZF, al introducir definiciones de industria en suelos rurales y de expansión y al permitir el aumento de densidades por medio de la norma específica para la contabilización de áreas exclusivas de zonas construidas y cubiertas, en contravía de la sostenibilidad que la determinante de oferta hídrica impone.

Se presenta, entonces, la flexibilización normativa y la captura subsidiada de mercados, por parte de los dueños del gran capital, en los sitios más poblados y con mejores condiciones de conectividad física y virtual (aunque de todos modos se localizarían allí por el incentivo del tamaño del mercado y de la disponibilidad de las infraestructuras), en contravía de lo que han diagnosticado los planes de desarrollo reciente: el aumento de las brechas regionales.

A propósito de los planes de desarrollo nacionales, el doble periodo de gobierno anterior (2002-2006 y 2006-2010) incumplió la promesa de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que facilitaría la gestión regional y, en consecuencia, la determinación de la oferta y localización racional de las ZF.

Con respecto al ámbito municipal, el diseño institucional de la Comisión Intersectorial de ZF desconoció los principios de autonomía territorial y participación ciudadana en los procesos de Ordenamiento Territorial municipal, al concentrar y re-centralizar la decisión sobre la localización de las ZF en los territorios municipales.

La política de incentivos para ZF, que es igual para cualquier territorio, al no tener en cuenta las brechas de desarrollo regional, resulta contradictoria cuando justamente los dos planes de desarrollo, correspondientes al periodo de gobierno 2002-2010, reconocen en el diagnóstico el desigual desarrollo regional. En este sentido, la política pública de incentivos brindada a las ZF tendría que haber sido diferencial, es decir, cero incentivos para las ciudades o las regiones con infraestructura, conectividad y mercado, pues allí la inversión llega, con o sin incentivos.

El Plan de Desarrollo Nacional estableció un diagnóstico y unas intenciones, pero no las planteó como metas y menos les proveyó recursos para su materialización, en una situación similar a la que planteó el Plan de Desarrollo Departamental.

La localización de ZF, acompañada de políticas de poblamiento y otras medidas, hoy más bien escasas o nulas, podría ser una alternativa a los desequilibrios territoriales y ambientales que aquejan a algunas regiones del territorio nacional, y que terminan por afectar o agotar recursos vitales que garantizan la sostenibilidad del modelo de desarrollo actual, y que históricamente ha persistido: la extracción de recursos naturales.

En síntesis, es lamentable porque es otra oportunidad perdida en la construcción de Nación.

En el caso del municipio de Mosquera, se presentó una deficiente aplicación de los instrumentos de gestión del suelo de plan parcial y la plusvalía, previos a la declaratoria de ZF, en detrimento de lo público. Un hecho clave es la categoría de suelo creada por el municipio de Mosquera, desde el PBOT de 2000: *Suelo de expansión urbano industrial*.

En el mismo sentido, la información contenida en el Plan Parcial, pero especialmente sus vacíos en la estimación y cuantificación de las cargas y beneficios, fueron aprovechados posteriormente por los evaluadores para proponer la liquidación de la contribución por plusvalía, que terminó siendo aceptada por el municipio.

La política de Ordenamiento Territorial, previo a su lanzamiento, contó con una amplia divulgación entre los ciudadanos de los municipios, en contraste con la política de ZF, que ha sido restringida y se concentra en sectores económicos o gremiales.

En estas condiciones, la participación ciudadana en los entes territoriales poco o nada ha sido tomada en cuenta en la política de ZF, porque por definición se trata de proyectos montados desde afuera del municipio, de los cuales se pregona la inversión que traen asociada, sin que se expliquen de modo suficiente sus impactos en el territorio municipal.

La política de ZF permite observar un vacío muy grande: no es cualitativa, es decir, no tiene en cuenta el bienestar de las personas ni la satisfacción de las comunidades y, en sí misma, está ligada a los indicadores de IED, porque durante su implementación no contó con metas propuestas. En este sentido, tiene grietas en su evaluación y falla en que no es útil para la formación ciudadana, además, ni siquiera brinda información fluida. Al contrario, el mayor volumen de información se alega como sujeta a reserva o, incluso, “que afecta el derecho a la intimidad”, tal como fue respondido un derecho de petición por parte de un funcionario de la DIAN.

Al no haber contado con la participación ciudadana, en la implantación de ZF se han desconocido sus impactos en el territorio, como efectos involuntarios de la política derivados del sector hegemónico, el del comercio, a cuyos funcionarios poco parece interesarles el asunto.

Siguiendo la secuencia original de participación de una ciudad en la formulación de la política de ZF, desde su creación hasta las ZEE, puede afirmarse que el municipio siempre tuvo participación, bien a través del Concejo Municipal o bien por medio del alcalde, situación que cambia de modo drástico con la nueva política de ZF, anulando un espacio del que siempre dispusieron los entes territoriales.

### **Impactos en el Ordenamiento Territorial**

La localización de las ZF en el territorio nacional y municipal está ligada a la inercia de la localización de la industria y del sistema logístico, aprovecha las infraestructuras construidas o previstas, los incentivos otorgados por los gobiernos nacional y territorial o, en el caso de las ZF agroindustriales, la captura de prebendas específicas (Coronell, 2009).

En principio, se establecen dentro de perímetros urbanos o cerca de estos, a lo largo de los corredores regionales, mezcladas con agrupaciones, conjuntos o parques industriales.

Si bien las meras ZF no transforman de modo amplio un territorio en la escala regional, tal vez con excepción de las ZF agroindustriales (caso de *Bioenergy* con más de 12.500 Ha de cultivo), la interacción con sus satélites, o con otros grandes usos industriales o de almacenamiento, puede terminar por ayudar a producir conurbación, en detrimento del equilibrio y la sostenibilidad de determinados territorios.

En la escala municipal, su impacto es más visible como quiera que el desarrollo de un terreno de mínimo veinte hectáreas continuas es notable comparado con el tamaño de un casco urbano municipal o de su propio centro histórico. La Zona Franca Permanente de Occidente cuenta con un área bruta mayor a 500.000 m<sup>2</sup>, si bien la DIAN sólo tiene en cuenta el área neta urbanizable de 320.000 m<sup>2</sup> (Coronell, 2009).

El primer impacto es el cambio irreversible de suelos de gran valor agrológico, útiles para consolidar y mantener la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. La localización de ZF, primero en corredores, luego en *clusters*, termina por contribuir a la conurbación y, por consiguiente, a expandir la frontera agrícola. A mayor distancia, mayor costo de transporte y, por tanto, mayor consumo de energía y mayor costo para el consumidor.

Los impactos ambientales también resultan notables, ocasionados primero por el uso intensivo de todos los elementos de la oferta social ambiental. Van desde la polución ambiental hasta la polución sonora y los vertimientos de toda índole por las actividades de transformación y producción que consumen energía y agua y, como resultado, se aminora la oferta hídrica por efecto del aumento de la contaminación del ciclo del agua.

En segundo lugar y derivado de lo anterior, se genera un impacto en el cambio del paisaje, lo que sumado a los impactos ambientales, afecta la cultura de los pobladores y sus costumbres, distorsionando sus atavismos y arraigos de usos y costumbres campesinas o semirurales.

Como resultado, al funcionar 24 horas, las ZF rompen con el esquema tradicional de vida municipal, dado el flujo de vehículos de carga que irrumpe durante las horas de descanso de los habitantes, acostumbrados a la vida rural, lo que es congruente con la mayor

proporción de suelo rural que urbano (90%-10%) en el caso de Mosquera. Este constituye el tercer impacto de las ZF.

El cuarto impacto es que, junto con la doble calzada, produce fragmentación territorial en el municipio, por su inadecuada respuesta espacial en términos de zonas de transición necesarias para articularse de modo armónico con las demás actividades habituales de la vida municipal, con riesgo de accidentes para los peatones y ciclistas por el aumento de flujo de tráfico pesado que transitan a mayor velocidad.

Por sus características, las ZF no son amables con el espacio público, pues se trata de grandes conjuntos cerrados cuyo tratamiento exterior y de relaciones con los habitantes del municipio son poco amenas. Una Zona Franca frente a una doble calzada sin andenes, sin espacio público exterior, con nada más que las zonas viales indispensables, como carriles de desaceleración, que se construyen porque tienen carácter de obligatorio para disminuir el alto riesgo de accidente y evitar la pérdida de velocidad del flujo vial.

Los modelos de ocupación territorial son determinados en gran medida por estos corredores que, al rodear o esquivar los antiguos cascos urbanos de pequeños municipios, generan las denominadas variantes viales y propician el desarrollo de suelos rurales, tal como sucedió en el caso de Mosquera. Hay un antes y un después para las ZF, según lo refleja la norma urbanística comparada de los decretos 092 de 2000 y 053 de 2007.

<b>Año 2000</b>	<b>Año 2007</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agroindustria.</li> <li>• Densidad moderada.</li> <li>• Escala municipal.</li> <li>• Integración economía local</li> <li>• Impactos moderados</li> <li>• Interacción ciudadana</li> <li>• Tránsito seguro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industria 24 horas.</li> <li>• Densidad alta.</li> <li>• Escala nacional.</li> <li>• Exclusión economía local</li> <li>• Impactos drásticos</li> <li>• Segregación ciudadana</li> <li>• Tránsito riesgoso</li> </ul>

En el caso de Mosquera (Cundinamarca), bien por debilidad institucional o bien por la captura de la plusvalía por agentes privados, o mejor, por la primacía del interés particular, el plusvalor generado por un desarrollo de 50 Ha, cuya provisión y mantenimiento de servicios públicos queda a cargo del municipio, no ayuda a suplir los



déficits presupuestales casi normales y omnipresentes en buena parte de los municipios colombianos.

Esta fue la situación que encontró una de las autoridades del gobierno nacional después del pago de la contribución por plusvalía realizado en el año 2007:

El diagnóstico referenciado en el Acuerdo 10 de 2008 (Plan de Desarrollo 2008-2011 del municipio de Mosquera), determina el deterioro de la infraestructura vial principal y secundaria, la carencia de equipamientos, espacios de recreación e infraestructura física adecuada que responda a las necesidades de la comunidad.(Ministerio de Ambiente, 2011).

Luego de ver que la columna vertebral del presente caso fue la asimetría informativa y de gestión en la liquidación de la contribución por plusvalía de los predios *San Laureano* y *El Paraíso*, como cierre del presente trabajo se propone un ejercicio para medir qué tanto pudo haber dejado de percibir el municipio..

Para este caso, el área de terreno incluida en la liquidación de plusvalía de octubre de **2007** en el Informe de Avalúo de Plusvalía fue de 249.032 m<sup>2</sup>, similar al área de escritura del mero predio *San Laureano* de 248.961 m<sup>2</sup> (aprox. 25 Ha), mientras que el área topográfica de los predios *San Laureano* y *El Paraíso* suma 528.000 m<sup>2</sup> (cerca de 53 Ha).

El 21 de febrero de **2008**, el Secretario de Planeación del municipio de Mosquera expidió la Resolución 0046 de 2008, que aprobó el proyecto urbanístico y expidió la licencia de urbanización para la Zona Franca de Occidente, cuya declaratoria ante la DIAN sería obtenida 10 meses más tarde.

La licencia de urbanismo que amparó los predios *San Laureano* y *El Paraíso* aprobó un total de 438.292 m<sup>2</sup>, (alrededor de 44 Ha). De esta superficie, el 8% corresponde a equipamiento comunal y el 17% a Zona Verde, para un total de 25% de cesiones dentro del propio predio.

Los equipamientos comunales se describen como dotaciones deportivas, zona de servicios, basuras, lago de retención, subestación eléctrica, planta de potabilización de agua, laguna aireada y parqueo camionero. Las Zonas Verdes se componen de zonas de aislamiento y cesión perimetral.

El 25% de las cesiones suma 109.573 m<sup>2</sup>, (casi 11 Ha).

El Área Neta Urbanizable, también conocida como ANU, es la diferencia entre el área total de 438.292 m<sup>2</sup> y el área de cesiones de 109.573 m<sup>2</sup>, cuyo resultado es 328.719 m<sup>2</sup>, cerca de 33 Ha. Si la norma se hubiera mantenido estática en el 50% de Índice de Ocupación, el ANU apenas sería de 219.146 m<sup>2</sup>. (Ver Mapa 13)

En el caso del PP7T, coinciden dos hechos generadores de plusvalía:

- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, al pasar de suelo de expansión de tipo rural a suelo urbano con uso **industrial**.
- El mayor aprovechamiento del suelo por aumento del índice de construcción del 50% al 75%.

El primer y mayor hecho generador de plusvalía se produce cuando se adopta el respectivo plan parcial y se pasa de suelo de expansión urbana, que en realidad es rural, a ser de carácter urbano con uso **industrial** (anticipado), para el caso estudiado.

Este mayor valor se explica porque se pasa de tasar hectáreas a vender metros cuadrados, como efecto de la dotación de servicios públicos e infraestructuras viales, por efecto de un acto administrativo: la licencia que permite urbanizar los predios.

El carácter de suelo rural incide en el valor comercial, dado que “mientras no se aprueben los respectivos planes parciales, en las zonas de expansión urbana sólo se permitirá el desarrollo de usos agrícolas y forestales”, según lo dispuesto en el Artículo 29 del Decreto 2181 de 2006 (reglamentario de planes parciales).

Los propios evaluadores definen *San Laureano* y *El Paraíso* como “predio rural en pastos”. Ver: Avalúo de plusvalía de los predios *San Laureano* y *El Paraíso*. Sin embargo, a pesar del reconocimiento de suelo rural este hecho fue ignorado en la liquidación por participación en plusvalía.

El otro hecho generador, omitido, en la liquidación de plusvalía fue el aumento del Índice de Ocupación, del 50% al 75%, lo cual significó aumentar en 50% los metros cuadrados que se pueden construir en el primer piso de los predios *San Laureano* y *El Paraíso*.

En Colombia es ampliamente aceptado que el valor catastral es la mitad del valor comercial. Para el precio del suelo rural de 2006 se tomará como referencia el avalúo

catastral del impuesto predial pagado por Bavaria de \$7.425 m<sup>2</sup> y se multiplicará por 1.5. El valor del suelo industrial urbanizado corresponde al valor del m<sup>2</sup> de suelo en 2007 en el Parque Industrial Montana, “zona de menor valor y aledaña, según portales especializados en mercado inmobiliario” (Tapia, 2011, pág. 3).

A continuación, se plantea el ejercicio de liquidación de plusvalía, teniendo en cuenta los siguientes supuestos:

- Precio de suelo rural en 2006: \$11.138 m<sup>2</sup>
- Precio de suelo industrial en 2007: \$350.000 m<sup>2</sup>

De acuerdo con lo anterior, en Mosquera se presentaron dos hechos generadores de plusvalía no tenidos en cuenta en su pago al municipio: i) incorporación de suelo de expansión a suelo urbano; ii) incremento de la edificabilidad. A continuación se presenta un ejercicio de cálculo de plusvalía, que arroja que el municipio de Mosquera debió recibir algo más de \$40 mil millones por este concepto. Veamos.

**i) Incorporación de suelo de expansión a suelo urbano**

Avalúo del suelo rural \$11.138 (ref. norma PBOT 2006)

Avalúo suelo industrial \$350.000 (ref. Parque Industrial Montana)

Base gravable = Avalúo de suelo industrial – Avalúo suelo rural

Base gravable v/r suelo m<sup>2</sup> = \$350.000 - \$11.138 = **\$ 338.862**

Valor a pagar: Área Neta Urbanizable x Base gravable

= 328.719 m<sup>2</sup> x \$338.862 = **\$111.390'377.778**

El segundo hecho generador está determinado por el nuevo índice de ocupación, pues según los términos de la Resolución 046 de febrero de 2008, emitida por el Secretario de Planeación de Mosquera, que aprobó el proyecto urbanístico y expidió la licencia de urbanismo para el proyecto Zona Franca de Occidente, compuesto, como no, por los predios San Laureano y El Paraíso, cuenta ahora con 293.068 m<sup>2</sup> y 145.224 m<sup>2</sup>, respectivamente, para un área bruta de 438.292 m<sup>2</sup>.

En virtud del nuevo índice de ocupación de 0,75 (en lugar de 0,50) el área neta urbanizable aprobada fue de 328.719 m<sup>2</sup>, que equivale al 75% del área bruta.

## ii) Incremento de la edificabilidad

Edificabilidad del terreno antes del hecho generador:  $438.292 \times 0,50 = 219.146 \text{ m}^2$

Edificabilidad adicional del terreno luego del Decreto 053 de 2007:

$438.292 \times 0,25 = 109.573 \text{ m}^2$

Comprobación:  $219.146 + 109.573 = \underline{328.719 \text{ M}^2}$

Base gravable = suelo adicional por aumento del 25% de edificabilidad

Avalúo suelo industrial - Avalúo suelo rural =  $\$350.000 - \$11.138 = \$338.862$

Valor a pagar: Suelo adicional x avalúo suelo industrial

$= 109.573 \text{ m}^2 \times \$338.862 = \underline{\$37.130'235.499}$

El programa de ejecución de los tres más grandes predios del PP7T, es decir, la realización de las obras correspondientes a las cargas locales, fue estimado en \$12.500 millones, según la información contenida en el avalúo de plusvalía.

De acuerdo con lo anterior, de la plusvalía generada se descontaría esa suma y el resultado sería el que se puede apreciar en la Tabla 4.1, a continuación

**Tabla 4.1** Ejercicio de efecto plusvalía para los predios *San Laureano* y *El Paraíso*

Descripción	Cifras en pesos
Plusvalía 1er hecho generador $328.719 \text{ m}^2 \times \$338.863$	<b>\$111.390.377.778</b>
Plusvalía 2do hecho generador $109.573 \text{ m}^2 \times \$338.863$	<b>\$37.130.235.499</b>
<b>Subtotal plusvalía</b>	<b>\$148.520.613.277</b>
Menos el costo del Programa de Ejecución Santamaría Urbanismo actualizado a 2007	<b>\$12.500.000.000</b>
<b>TOTAL PLUSVALÍA</b>	<b>\$136.020.613.277</b>
<b>Mosquera 30%</b>	<b>\$40.806.183.983</b>

La cifra de recaudo resultante de cerca de \$41.000 millones de pesos es consistente con cálculos de recaudo de plusvalía para el eje Cota-Funza-Mosquera en un horizonte de trece años (2008-2020), que ascendería a 1,96 billones de pesos en 2008 “mediante una eficiente instrumentalización, como base para el desarrollo subregional” (Gómez, 2008).

De acuerdo con lo anterior, cada uno de los tres municipios debería recaudar durante este periodo 653 mil millones de pesos, lo cual arroja un promedio anual de 50 mil millones de pesos por concepto de participación en plusvalía.

Bavaria vendió los predios teniendo como referencia un precio de \$16.268 por metro cuadrado, algo elevado para ser rural, aunque comprensible porque cabe suponer que este valor incorporaba expectativas derivadas del plan parcial que había elaborado para la fecha Camilo Santamaría Arquitectura Urbanismo.

En este caso, el Informe de Avalúo de Plusvalía no tuvo en cuenta el aumento del área verificada en terreno y que, forzosamente, sería corregido posteriormente para realizar el reglamento de copropiedad que formaliza las ventas de las bodegas y locales previstas para entrega en 2013. (Ver Mapa 13)

Pese a los evidentes hechos generadores y a los precios de mercado y de referencia, el Informe de Avalúo de Plusvalía realizado por Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería, apenas determinó un aumento de plusvalía de \$750 por metro cuadrado. (Ver Anexo Informe de Avalúo de plusvalía, página 32, y Tabla 3 E del mismo).

Si se toma el total de la plusvalía calculada para el presente ejercicio de \$136.020'722.850 y se divide por área de 438.292 m<sup>2</sup>, se tendría un pago de \$310.343/m<sup>2</sup>. Una vez emitida la declaratoria de Zona Franca por parte de la DIAN, el predio se beneficia de un nuevo hecho generador de plusvalía no contemplado en la normativa, pero sí bien anticipado por los inversionistas, que logran capturar por completo la porción de rentas que se genera a partir de una decisión administrativa.

La Constitución Política nacional es imperativa en la garantía del ejercicio de los derechos colectivos y del ambiente y destaca la prevalencia del interés general sobre el interés particular:

“Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística [...] en defensa del interés común” (Artículo 82)

Con respecto a la Declaratoria de Zona Franca, la asignación a dedo, en el caso de Mosquera, desvirtúa el esquema de competencia imperante en una economía de mercado, propio de la globalización.

Luego de obtener la declaratoria de Zona Franca y de que se decidiera ampliar la Variante de Madrid a doble calzada, sin duda se genera otra valorización o plusvalor.

Este es un caso de aprovechamiento inmobiliario mediado por episodios grotescos de corrupción, en los términos definidos por el propio Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario:

“fenómeno asociado a aquellas decisiones públicas que no consultan el interés general, para favorecer intereses personales o de grupo” (DNP, 2007, pág. 268).

Mientras que gran parte de los 1102 municipios colombianos han contratado estudios para construir o pavimentar la carretera veredal o local que les permita conectar con las troncales nacionales y llevar sus productos a las grandes ciudades e incluso a los puertos, pero no las han podido construir (en muchos casos a pesar de esperar durante décadas), el tramo de la doble calzada frente a los predios *San Laureano* y *El Paraíso* fue llevado a cabo en tiempo record.

El proyecto de la Zona Franca Permanente de Occidente se monta desde afuera del municipio, para facilitar la reproducción de capital por parte del interés particular, en una espiral que involucró a las autoridades municipales y nacionales y a sus familiares más cercanos, aún con algunos asuntos pendientes por aclarar, a pesar de la absolución brindada por la Procuraduría General de la Nación.

En conclusión, en el municipio de Mosquera el interés particular capturó la gran tajada de la plusvalía y apenas reconoció un valor simbólico al interés general. Por supuesto, no se aplicó la distribución equitativa de cargas y beneficios, todo lo cual desvirtúa los principios del Ordenamiento Territorial, con la mirada indolente de los formuladores de la política, dado que no practican el monitoreo ni la evaluación para realizar los ajustes necesarios a la misma.

## 5. Algunas propuestas y Recomendaciones

### 5.1 Propuestas

#### **Zona Franca, ¿nuevo hecho generador de plusvalía?**

La ZF es una acción urbanística otorgada y generada por el gobierno nacional, pero materializada en territorio municipal. Si bien el artículo 317 de la Constitución Política de Colombia establece que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, no es menos cierto que el artículo 338 determina que esa autonomía fiscal es relativa (Moncayo V. , 2011).

La declaratoria de Zona Franca cuya competencia está en manos del gobierno nacional, a través de la CIZF, produce una evidente valorización del suelo, dadas las ventajas tributarias, aduaneras y comerciales que esto conlleva, en comparación con cualquier otra zona de uso industrial, logístico o de bodegaje que opera en régimen diferente al de la Zona Franca.

Estas condiciones ventajosas inciden en la formación del precio del suelo porque, a mejores condiciones entre dos productos, la demanda o el inversionista tenderán a elegir la opción de la Zona Franca, por encima de la opción tradicional.

La declaratoria de ZF corresponde, en la práctica, a uno de los hechos generadores establecidos en la Ley 388 de 1997: “Establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo” (Artículo 74, numeral 2).

Sin embargo, es poco probable que, estando basada la política de ZF en los incentivos a los inversionistas, el gobierno nacional considere esta opción. Por otra parte, es en los territorios municipales en donde se construyen las bodegas e infraestructuras que conforman las ZF, y son los municipios quienes deben asumir las externalidades negativas de congestión y contaminación que estas generan, así como la provisión de los servicios públicos domiciliarios.

Teniendo en cuenta esta situación, se propone que los concejos municipales debatan la modificación en el respectivo acuerdo que reglamenta la participación en plusvalía e

incorporen, de modo explícito, la declaratoria de Zona Franca como hecho generador. También es importante que los POT de cada municipio incorporen el uso de suelo de zona franca, que se sumaría a los usos de industria y bodega, como zonificación de usos del suelo.

De este modo, se tiene la opción de recuperar la autonomía territorial en la definición de los usos de suelo y el municipio recibiría un resarcimiento de los impactos que causa la operación 24 horas de una ZF.

La pregunta, entonces, resulta una afirmación sin necesidad de acudir a modificaciones estructurales legislativas. Depende de la voluntad de quienes han sido elegidos popularmente y que, en razón de este hecho, ostentan un mandato de la ciudadanía.

Hasta ahora las ZF fueron solicitadas por grupos de inversionistas particulares y declaradas como tales, por parte del gobierno nacional. ¿Qué tal ensayar el esquema de subastar ZF, para aplicar el principio de competencia, propio de la economía de mercado?

De este modo, el gobierno nacional, junto con las gobernaciones y municipios podrían concurrir en la gestión de gobierno integral para, desde la óptica de la ventaja comparativa, establecer el mejor uso posible de los recursos públicos y privados.

### **¿Y de la Valorización qué?**

La decisión de construir la doble calzada de la Variante Madrid, que hace parte de la concesión vial [Bogotá] Fontibón-Facatativá-Los Alpes, se tomó después de que la DIAN declaró como tal la Zona Franca Permanente de Occidente, acto administrativo que, a su vez, fue expedido después de la liquidación de contribución por plusvalía de los predios *San Laureano* y *El Paraíso*, pagada en diciembre de 2007.

El Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomendaron emitir concepto previo favorable para la adición al contrato de concesión [Bogotá] Fontibón-Facatativá-Los Alpes, según se consigna en el documento Conpes 3535 de julio de 2008, y las obras complementarias fueron respaldadas por el documentos Conpes 3666 de 2010 para construir la segunda calzada Variante Madrid-El Corzo, sitio donde se localiza el peaje de cierre del tramo.



Esta decisión valoriza directamente todos los predios frente al corredor vial, dada la relación de la vía con el terminal de carga del Aeropuerto Eldorado de Bogotá, que desde antes era objeto de ampliación y modernización. Mientras la plusvalía depende de la acción urbanística, la valorización implica la realización de una obra real y material por parte del Estado, lo cual implica inversión, es decir, costo fiscal, hecho que genera beneficios y, por supuesto, mayores valores en los predios tanto rurales como urbanos.

La contribución por valorización puede ser impuesta por cualquier entidad pública, según se consagra en el artículo 317 de la Constitución Política Nacional, lo cual constituye una excepción al régimen de exclusividad municipal para la imposición de gravámenes de la propiedad inmueble.

En el presente caso, el INVIAS tiene dentro de sus funciones estimar, liquidar y distribuir la valorización nacional causada por la construcción de obras de su competencia, por lo tanto, bien podría estudiar este cobro a los predios beneficiados, en particular aquellos localizados en la Variante Madrid, dado que se trata del paso de una carretera troncal nacional, que permite que esos predios y sus usuarios gocen de ventajas sobre cualquier otro inmueble que no está ubicado en la misma condición.

El cobro de valorización a estos predios tendría la facultad de sincerar el nivel de impuesto predial pagado al municipio<sup>44</sup>, cuya elusión perjudica las finanzas municipales y obliga a emprender procesos de deuda pública o de aumento de tarifas, para prestar los servicios que requieren sus habitantes, lo cual va en contravía de los principios de equidad y progresividad consagrados constitucionalmente.

De igual modo, el cobro de valorización le permitiría liquidez a INVIAS, que de este modo puede liberar recursos para invertir y al tiempo reducir el cobro del peaje, lo cual beneficiaría a los usuarios al disminuir la tarifa de transporte que deben pagar a diario.

### **El Observatorio del suelo**

Por fortuna, en desarrollo del gobierno en línea (*e-gov*), la mayoría de entidades públicas cuentan con la infraestructura informática y el recurso humano idóneo para

---

<sup>44</sup> Cada uno de los predios de la Zona Franca Permanente de Occidente tiene un avalúo catastral de apenas \$33.948/m<sup>2</sup>, tanto para bodegas como para locales comerciales, según reporte impreso fechado en agosto 6 de 2012. El valor de venta por m<sup>2</sup> es de \$1'200.000

avanzar en la consolidación de un observatorio virtual del suelo, que permita aplicar los principios del gobierno abierto y la transparencia y, en concreto, la Ley Anticorrupción.

Se propone que los entes territoriales publiquen en sus páginas *web* la información relacionada con la gestión del suelo, previa concertación de una política fiscal del suelo que frene el canibalismo tributario, relacionada con los avalúos catastrales y la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, con énfasis en la plusvalía.

Históricamente las expectativas de recaudo por participación en plusvalía se han convertido en frustraciones para los entes territoriales, mientras las necesidades de sus comunidades son crecientes y terminan siendo financiadas por la vía de la deuda o de las tarifas.

Los inversionistas de las ZF, por efecto de los incentivos nacionales y municipales, seguirán buscando suelo cerca de las infraestructuras y a los centros poblados a precios competitivos, en suelo suburbano o de expansión, para, por medio de un plan parcial, lograr la dotación de servicios públicos domiciliarios, proceso que implica una gestión intersectorial que se desarrolla en diferentes niveles del gobierno.

En el mismo sentido, en la medida en que se desarrollan las concesiones viales, los trazados pueden ser ajustados por diversas razones: acortamiento de distancia, rodeo al perímetro urbano, restricciones ambientales, entre otras causas, y dichas afectaciones bien pueden ser ajustadas por medio de variantes sobre suelo rural, cuya regulación está en manos del Ministerio de Transporte.

Los municipios parecen muy vulnerables ante estas situaciones, si partimos del supuesto de la competencia fiscal, que induce a mantener desactualizados y, por lo tanto, subvalorados sus avalúos catastrales, para atraer inversión y empleo.

Le correspondería al gobierno departamental consolidar esta información y, junto con los ministerios de los diferentes sectores, diseñar los criterios y variables (recaudo bruto, recaudo neto; recaudo por m<sup>2</sup>; valor del suelo, recaudo por departamento; promedio nacional / año) para comunicarla a la ciudadanía a través de Internet. No sobra recalcar que para el caso, Cundinamarca cuenta con plataformas informáticas robustas, aptas para ofrecer información cartográfica geo referenciada.

Este esquema del observatorio debe tener el apoyo firme del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, más allá de la categorización municipal. Un incentivo podría ser una contrapartida según el monto anual recaudado, para aliviar las tradicionales afugias de las finanzas municipales.

El observatorio facilitaría la aplicación acertada de los instrumentos de gestión del suelo, racionalizaría su consumo como recurso finito, ayudaría al desarrollo sostenible municipal y regional y permitiría hacer el mejor uso posible de los recursos público-privados, con la legitimidad que otorga la participación ciudadana informada.

## **5.2 Recomendaciones**

Trabajos posteriores podrían complementar en diferentes aspectos el estudio realizado, entre ellos, el impacto territorial de las ZF agroindustriales por la extensión masiva que demandan los cultivos asociados (de palma aceitera o caña de azúcar, por lo general), el uso potencial de la tierra, la composición de su tenencia, el análisis de la carga tributaria, la evaluación de la sostenibilidad referida al consumo de agua para riego, agroquímicos y el análisis de la participación de la mano de obra local.

Para el caso presentado, este último componente aún no es posible analizarlo, dado que la ZF, si bien se encuentra localizada en el territorio, aún no dispone de las construcciones de industria o bodegas. El gobierno alega reserva sobre estos aspectos, pero los analistas creen que, como en el pasado con las viejas ZF, la expectativa de la generación de empleo es mayor que los resultados.

Con el propósito de fortalecer la investigación realizada, puede ser conveniente aplicar ejercicios de avalúo combinando los métodos residual y de mercado para, eventualmente, revisar algunos aspectos que ponen a los municipios en situación de vulnerabilidad tributaria por su tradicional debilidad institucional.



## 6. Bibliografía

- Preocupa la desigualdad social en Colombia: ANIF. (17 de mayo de 2010). *El Tiempo*. Recuperado de el 28 de 01 de 2011 de [eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3968457](http://eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3968457)
- Advanced Logistic Group, I. D. (2008). *Diseño conceptual de un Esquema de Sistemas de Plataformas Logísticas en Colombia y Análisis Financiero y Legal (Primera Fase)*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Allen, S., Agnew, J., Soja, E., & Storper, M. (2001). Global City-Regions. En S. Allen, *Global city regions. Trends, Theory, Policy* (p. 11-30). New York: Oxford University Press.
- ANIF. (2012). *Fletes de importación en Colombia*. Bogotá: ANIF.
- Banco de la República. Ramos, J. R. (2010). *Zonas Francas en Colombia: beneficios tributarios en el impuesto de renta*. Bogotá: Banco de la República.
- Blanco, L.. A. (2001). *Macroeconomía y Desarrollo Económico*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Boston, J. M. (1991). *Reshaping the State: New Zeland's Bureacratic Revolution*. Auckland: Oxford University Press.
- Bushnell, D. (1994). *Colombia: una Nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días. The making of modern Colombia a Nation in spite of itself*. (p.366) Bogotá: Planeta.
- Calderón, V. (25 de octubre de 2010). 10 de los 15 países mas desiguales del mundo están en Latinoamérica. *El País*.
- Cantillo, D. (27 de Marzo de 2011). Colombia mira hacia el mundo. *El Espectador* Recuperado el 21 de 01 de 2012 de <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-259446-colombia-mira-elmundo>
- Canto, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública - BBAP df.
- CAR. (2007). *Acta de concertación del proyecto Plan Parcial Zona de Expansión Industrial Siete Trojes*. Bogota.
- Carbonell, P. (1968). *Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla - ZICB*. Barranquilla: Gráficas Mura - Escofet, quinta edición.

- Castaño, R. (2002). *Colombia y el modelo neoliberal*. Manizales: Universidad de Caldas.
- CEPAL. (2004). *América Latina y el Caribe en la era global*. Bogotá: Naciones Unidas - Alfaomega Colombiana S.A.
- Chacón, J. (13 de Mayo de 2012). Hay más estudios que kilómetros de vías pavimentadas. *El Espectador*, p. 1 Recuperado el 14 de 05 de 2012 de <http://m.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-345892-hay-mas-estudios-kilometros-de-vias-pavimentadas>
- Ciudadana, A. C. (2011). *Informe a febrero*. Bogota: Imprenta Nacional.
- Coronell, D. (2009). Otras Zonas Francas. *Semana*, Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/otras-zonas-francas/109562-3>.
- Coronell, D. (18 de abril de 2009). Sobrados de Lote. *Semana*, Recuperado el 14 de 02 de 2010 de <http://www.semana.com/opinion/articulo/sobrados-lote/102175-3>
- Coronell, D. (2010). Sobrados de lote. En *Las perlas uribistas*. Bogotá: Random House Mondadori S.A.
- De Mattos, C. A. (2001). Metropolización y suburbanización. *EURE*, 1-7.
- De Mattos, C. A. (2004). Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas. Obtenido el 19 de 06 de 2010 de [http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99&catid=87](http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=99&catid=87)
- De Matos, C. A. (2005). De la planificación a la Governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista paranaense de desenvolvimiento, Curitiba No. 107, p. 9-23*.
- De Mattos, C. A. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: Cinco tendencias constitutivas. *América Latina: Cidade, campo e turismo*, p. 42-72.
- De Mattos, C., & Iracheta, A. (2008). Globalización y territorio. *Centro - h*, p. 99-110.
- DIAN. (1 de Octubre de 2010). Declaratoria de Existencia de Zonas Francas. Riohacha, Guajira, Colombia.
- Dinero.com. (06 de 2007). *Las ventajas de las zonas francas*. Obtenido de <http://www.dinero.com/negocios/articulo/las-ventajas-zonas-francas/46933>
- DNP. (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: Imprenta Nacional.

- DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP. (23 de Junio de 2008). Conpes 3527. *Política Nacional de Competitividad y Productividad*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- DNP. (18 de julio de 2008). Conpes 3535. *Concepto previo favorable para la prórroga o adición de los contratos de concesión vial y férrea*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- DNP. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- DNP. (28 de junio de 2010). Conpes 3666. *Concepto favorable para la adición de 3 contratos de concesión vial. Modificación del Plan de inversiones y del alcance físico para 2 contratos de concesión vial*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- El Tiempo. (23 de Julio de 2010). Desigualdad, dura de roer para Colombia. *El Tiempo*, Obtenido el 15 de 11 de 2011 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4065951>
- Espinosa, A. (Septiembre de 2012). País sin carreteras. *Portafolio*, p. 9.
- Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional. IDEA.
- Fedesarrollo. (2008). *El nuevo regimen de Zonas Francas*. Bogotá: CIPE.
- Friedman, J. (1995). The World city hypothesis. En *World cities in a World system* (p. 317-331). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fritzsche, F. &. (2011). Especialización y difusión industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *EURE*, 25-45.
- Fujita, M., Krugman, P., & Venables, A. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: The MIT Press.
- Garay, L. J. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Cambio.
- García-Huidobro, A. &. (2010). La vertebración territorial en regiones de alta especialización: Valle Central de Chile. Alcances para el desarrollo de zonas rezagadas en torno a los recursos naturales. *EURE*, p. 49-65.
- Gobernación de Cundinamarca (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007. Es tiempo de crecer*

- Gobernación de Cundinamarca (2008). Plan de Desarrollo 2008-2011. Cundinamarca corazón de Colombia
- Gómez, J. c. (2008). *Formulación del modelo de ocupación*. Bogotá: Gobernación de Cundinamarca.
- Harvey, D. (2005). Los nuevos rostros del imperialismo. (A. V. Beiras, Entrevistador)
- Jaramillo, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá. Universidad de los Andes. Colección CEDE 50 años.
- Jiang Yeh, A. Y. (2010). *Governance and Planning of Mega-City Regions: An International Comparative Perspective*. New York: Taylor & Francis.
- Knox, P. (1995). World cities in a world system. En *World cities in a world system* (p. 3-20). Cambridge: Cambridge University Press.
- Knox, P., & Steven, P. (2009). *Urban Social Geography*. London: Pearson.
- Krugman, P. (1999). La localización de la economía mundial. En P. Krugman, *Internacionalismo pop* (p. 233-243). Bogotá: Norma.
- Maldonado, M. M. (2006). Gestión asociada y reparto equitativo de cargas y beneficios en la formulación de un plan parcial. En *Planes parciales, gestión asociada y mecanismo de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano* (p. 287). Bogotá: Panamericana, formas e impresos.
- Ministerio de Ambiente, V. y. D. T. (27 de 01 de 2011). Resolución Número 10. *Anuncio del Macroproyecto Pesqueras - Mosquera*. Bogotá: Diario Oficial.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (s.f.). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Recuperado el 14 de 09 de 2012, de <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=15891&dPrint=1>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, M. d. (03 de 04 de 2009). Decreto 1197. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Mochi, J. (sf). Globalización, desarrollo local y descentralización. La importancia del conocimiento y la formación en estos contextos. Recuperado el 19 de 02 de 2011, de <http://www.uovirtual.com.mx/moodle/lecturas/analisisgl/4.pdf>
- Molina, H. (2003). *Dinámica demográfica y estructura funcional de la Región Bogotá Cundinamarca 1973-2020*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá Mesa de Planificación.
- Moncayo, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo regional*. (p. 24) Santiago de Chile: CEPAL.



- Moncayo, E. (2007). *Dinámicas Regionales de la Industrialización. Análisis comparativo de Cundinamarca y Bogotá*. Bogotá: Universidad Central.
- Moncayo, V. (2011). La plusvalía urbana en Colombia: Un instrumento fiscal de afectación de la renta diferencial inmobiliaria. En *Alfonso, Oscar et al* (p. 211 - 292). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Müller, P. e. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ONU. (26 de julio de 2010). *La desigualdad obstaculiza desarrollo humano en América Latina y el Caribe, advierte PNUD*. Obtenido de 02 de 11 de 2011: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/MDG/noticias/noticias/3/40343/P40343.xml&xsl=/MDG/tpl/p1f.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xslt>
- ONU. (4 de Agosto de 2010). *América Latina debe cerrar brechas de desigualdad, señala CEPAL*. Obtenido el 06 de 08 de 2011de <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=18903#.Ual5xaAvvIY>
- ONU. (2010). *Primer informe de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. San José Costa Rica.
- Pardo Quinn, C. (mayo de 2012). Río Magdalena podría entregarse en concesión: Santos. *El Tiempo*.
- Participación, A. C. (2011). *Informe a febrero*. Bogota: Imprenta Nacional.
- Piedrahita, J. (s.f.). *El escándalo de los hijos del presidente*. Obtenido el 06 de 08 de 2011 de <http://www.renovacionmagisterial.org/inicio/docs/200905/escandalozonafranca.pdf>
- Pradilla, E. (1998). Estado de la teoría regional y urbana. Regiones o territorios, totalidad y fragmentos. En *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio. Tomo I*. (p. 19) Bogotá, D.C.: Carlos Valencia Editores.
- Robledo, J. (12 de 05 de 2009). *www.moir.org*. Recuperado el 16 de 09 de 2012, de <http://www.moir.org.co/LOS-NEGOCIOS-DE-LOS-HIJOS-DEL.html>
- Roth, A. (2002). Identificación, construcción de problemas y agenda política. En A. Roth, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. (p. 57-71). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sassen, S. (2004). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Sassen, S. (2007). El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de política y gobernanza. *EURE*, p. 9-34.
- Senado. (2009). Acta de Plenaria 50 de mayo 12 de 2009. *Debate Zona Franca de Occidente Mosquera* (p. 7, 8). Bogota: Imprenta Nacional.
- Tapia, I. (Enero / Febrero de 2011). ¿Y de la plusvalía de la Zona Franca qué? *Alternativa. Otra Mosquera es posible!*, p. 3.
- Tormo, A. &. (2008). *www.tormo.cl*. Recuperado el 18 de 02 de 2011, de [www.tormo.cl/actualidad/noticias/noticia.asp?.id=541](http://www.tormo.cl/actualidad/noticias/noticia.asp?.id=541)
- Tovar, E., & Pardo, C. (11 de Agosto de 2012). Colombia, el paraíso de las vías inconclusas. *El Tiempo*, p. 4-A.
- Usaid, e. a. (2011). *Diagnóstico municipio de Mosquera*. Bogotá: Ministerio del Trabajo.
- Vergara, J. (11 de 02 de 2011). *www.plataformaurbana.cl*. Recuperado el 18 de 02 de 2011, de <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/02/01/el-despeque-de-america-latina-ranking-gmm-posiciona-a-lima-primera-en-la-region/>

## **7. Anexo: Informe de avalúo de plusvalía de los predios *San Laureano* y *El Paraíso***





## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

### INFORME DE AVALUO DE PLUSVALIA DE LOS PREDIOS "SAN LAURENO Y EL PARAISO" UBICADOS EN LA ZONA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL DE SIETE TROJES (PLAN PARCIAL) DEL MUNICIPIO DE MOSQUERA DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. CODIGO AVALUO ALC. MOSQUERA No 0015/07

Bogotá, D.C. Octubre de 2007.

#### 1. INFORMACION BASICA

- |                       |   |   |
|-----------------------|---|---|
| 1.1. Departamento     | : | Cundinamarca.   |
| 1.2. Municipio        | : | Mosquera.   |
| 1.3. Localidad:       |   | Plan Parcial de La Zona De Expansión Industrial de siete Trojes.  |
| 1.4. Sector           |   | Parte de La Vereda Siete Trojes.  |
| 1.5. Propietarios     |   | <b>Fiduciaria Colpatría S.A.</b> , vocera del Patrimonio Autónomo <b>FC-LOTES DE MOSQUERA.</b>  |
| 1.6. Solicitante      | : | Alcaldía Municipal de Mosquera.   |
| 1.7. Fecha de Visita  | : | Octubre 10 de 2007.   |
| 1.8. Tipo de Inmueble | : | Predio Rural en pastos sobre La vía Troncal de Occidente (Variante).  |
| 1.9. Dirección        |   | Predios "San Laureano y El Paraíso", Vereda Siete Trojes, sector Plan Parcial en la zona de expansión industrial, sobre la variante de La vía Troncal de Occidente,   |
| 1.10. Elaborado Por   | : | Ing. Eduardo Andrés Ramírez Páez. Avaluador Profesional R.N.A. 1803 de Fedelonjas Miembro de la Cámara de Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria No.012<br>Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería "API"<br>Ing. Javier Eduardo Ramírez Ruiz, Avaluador Profesional CPR 032. |

#### 2. PROPOSITO

El propósito del presente estudio es el de establecer La contribución de Plusvalía del Municipio, de Los Predios "San Laureano y El Paraíso", Vereda Siete Trojes, sector Plan Parcial de la zona de expansión industrial, según lo dispuesto en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT, aprobado por:

El Acuerdo No. 001 del 23 de Febrero del 2.000, "Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera", especialmente en el libro Séptimo Artículo 69 participación en Plusvalía.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

El Decreto 1599 del 6 de Agosto de 1.998 que Reglamenta las disposiciones de la participación en plusvalía garantizando con derecho al espacio público y al reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial.

El Acuerdo No.003 del 1 de marzo del año 2000 "Por medio del cual se reglamenta la participación en la plusvalía en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca".

El Acuerdo 20 de Diciembre 29 del 2006, "Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mosquera.

El Decreto 116 del 27 de Agosto de 2.007, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial Zona de Expansión Industrial Siete Trojes en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca".

El plano de hechos generadores de plusvalía con sus respectivos polígonos de afectación, del Acuerdo 20 del año 2006.

### 3. IDENTIFICACION Y DESCRIPCION DEL INMUEBLE.

Los inmuebles a tasar su Plusvalía son los Predios "San Laureano y El Paraíso", localizados en La Vereda Siete Trojes, sector Plan Parcial de la zona de expansión industrial, sobre la variante de La vía Troncal de Occidente,

Unidad	Matrícula Inmo.	Área Mts <sup>2</sup>	Cédula Catastral	Avalúo Cat.07
Predio San Laureano	50C-18834	383.440,34	00-00-0002-0015-000	\$ 1.619.441.000
Predio El Paraíso	50C-505920	145.201,01	00-00-0002-0182-000	\$ 912.946.000

### 4. INFORMACION NORMATIVA

4.i. **ANTERIORES:** En estos predios rurales antes del PBOT, dentro de una zona rural sin afectaciones de protección o de distrito de riego, tenían la posibilidad dentro de la Norma Municipal y el Acuerdo de la CAR, (El Acuerdo 16 de 1.998) habían venido permitiendo el desarrollo industrial dentro de un índice de ocupación del 50%, incluyendo las zonas de vías, adoquines, salones comunales, zonas de tratamiento de aguas etc., es decir cualquier construcción que cubra el terreno, pero de todas maneras tiene la posibilidad de construir bodegas.

4.1. **El Acuerdo No. 001 del 23 de Febrero del 2.000,** "Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera".

4.2.1. El sector esta normatizado, (**Anteriormente**) según el Acuerdo No. 001 del 23 de Febrero del 2.000, por medio del cual se Adopta El Plan de Básico De Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera de Cundinamarca, zonificado como Plan Parcial de Siete Trojes (Libro Sexto Artículo 66 Numeral 66.1 y 66.2).

#### "ARTÍCULO 66 - PLAN PARCIAL DE SIETE TROJES.

##### 66.1 OBJETIVOS.

- i. El objetivo principal de determinar esta zona como un plan parcial es implementar la vocación industrial de municipio, buscando que dada su localización estratégica como prolongación de zonas Industriales del Municipio y el municipio vecino de Madrid y los ejes viales estructurantes de la región, se generen esos desarrollos industriales en ese sector del municipio.
- ii. Se busca la creación de zonas agroindustriales dada la productividad del territorio.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

- iii. Igualmente no podrán generarse asentamientos de vivienda en el sector, para ser consecuentes en las políticas regionales y los usos del suelo con los municipios limítrofes de Madrid y Funza.
- iv. Desarrollar la malla vial dada la gran cantidad de tráfico generada por la industria de flores Floramérica, que impida un crecimiento desordenado y un deterioro de la zona.

### 66.2 NORMAS URBANÍSTICAS APLICABLES.

- i. Cesiones. Se fijan las mismas normas generales del plan con cesiones del 25% después de afectaciones.
- ii. Ancho de vías. Las mismas establecidas como norma general, con bahías de desaceleración y malla ambiental contra la troncal de occidente, así como con la las circunvalares planteadas en el plan vial.

**4.2. El Acuerdo 20 de Diciembre 29 del 2006**, "Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera, especialmente en el Artículo 21 y en el libro Séptimo Artículo 69 participación en Plusvalía.

**4.2.i. El sector esta normatizado, (Actualmente)**, según el Acuerdo No. 20 del 29 de Diciembre 06, por medio del cual se Adopta la revisión y ajuste al El Plan de Básico De Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera de Cundinamarca, zonificado como Plan Parcial de Siete Trojes (Libro Sexto Artículo 66 Numeral 66.1 y 66.2).

**ARTÍCULO 66 - PLAN PARCIAL DE SIETE TROJES.** (Modificado Art. 66 Acuerdo 01 de 2000.)

El sector de expansión urbana de siete trojes se divide en dos zonas homogéneas, la primera denominada sur, con uso Industrial y la parte norte hacia Funza con uso de Vivienda.

### 66.1. OBJETIVOS DE LA ZONA SUR. USO INDUSTRIAL

- i. El objetivo principal de determinar esta zona como un plan parcial es implementar la vocación industrial de municipio, buscando que dada su localización estratégica como intersección de ejes viales estructurantes de la región, se generen esos desarrollos industriales en ese sector del municipio.
- ii. Igualmente no podrán generarse asentamientos de vivienda en el sector, para ser consecuentes con las políticas regionales y los usos del suelo con los municipios limítrofes de Madrid.

### 66.2. OBJETIVOS DE LA ZONA NORTE. USO DE VIVIENDA.

El objetivo principal es generar una coincidencia con los usos de Funza, y con la zona urbana de vivienda del Municipio en Siete Trojes.

### 66.3. NORMAS URBANÍSTICAS APLICABLES EN AMBOS SECTORES.

- i. Cesiones. Se fijan las mismas normas generales del plan con cesiones del 25%.
- ii. Ancho de vías. Las mismas establecidas como norma general, con bahías de desaceleración y malla ambiental contra la troncal de occidente, así como con la circunvalar planteadas en el plan vial y con la variante a Madrid.



**Asesores Profesionales  
Inmobiliarios e Ingeniería**

**4.2.ii. DECRETO 116 DEL 27 DE AGOSTO. "PLAN PARCIAL"**

El Decreto 116 del 27 de Agosto de 2.007, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial Zona de Expansión Industrial Siete Trojes en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca".

Es el instrumento (Decreto 116) que permite desarrollar los predios que Urbanísticamente estaban en el limbo de la zona de expansión industrial mediante la aplicación del Artículo 19 de la ley 388 de 1997 y el Decreto 2181 del 2006, que en su Artículo 29 establece las actuaciones urbanísticas en suelo de expansión urbana mediante la opción de un Plan Parcial, como también los acuerdos 001 de febrero del 2000 (PBOT), el Acuerdo 20 de Diciembre de 2.006 (Revisión y ajuste del PBOT) y el Decreto 053 del 2007 la Reglamentación Urbanística para el municipio de Mosquera que permite el desarrollo del Sector de Siete Trojes del municipio de Mosquera, por medio de un Plan Parcial, por estar ubicado en suelo de expansión urbana, compuesto por doce predios para un total de 115,16 Hectáreas y con las disposiciones permitentes sobre los aspectos de sistemas estructurantes (Plan Vial, Sistema ambiental, de espacio público, de equipamiento, zonas verdes y comunales, normas para el equipamiento público y zonas verdes y comunales, sistemas de servicios públicos, subsistemas de acueductos, alcantarillados, sanitarios y pluviales; subsistemas de energía eléctrica, teléfonos, gas y otros, manejo integral de residuos sólidos), todo esto enmarcado en las normas urbanísticas y arquitectónicas generales y la gestión financiera de cooperación entre participantes por medio de aportes privados, contribución por valorización y tarifas, mediante la creación de una entidad gestora con figura mixta (privada-pública) que administre y ejecute el Plan Parcial, mediante competencias de gestión y financiación y mediante la distribución de cargas y beneficios establecida en el artículo 27 de la Ley 388 y determinadas en la sección 28.03 de este Decreto 116, apoyándose en las unidades de actuación urbanística y en los programas de ejecución del Plan Parcial.

**4.2.1. ARTÍCULO 69 - PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA.**

Acogiéndose a lo dispuesto en el Decreto 1599 del 6 de agosto de 1998, que reglamenta las disposiciones referentes a la participación en plusvalía, y con el propósito de garantizar el derecho al espacio público y asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del presente ordenamiento territorial, se debe tener en cuenta que la Plusvalía está generada por los siguientes hechos:

**4.2.2. PARAGRAFO 69.2**

**El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.**

Cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable, por la intensidad del uso el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento: Se establece el precio comercial de los terrenos por metro cuadrado de suelo en cada zona beneficiaria, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.

Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará como base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas consideradas, que será equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la





## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

participación en la plusvalía. En todo caso se debe cumplir la condición de uso más rentable de suelo cuando la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística sea positiva.

**4.3. El Acuerdo No.003 del 1 de marzo del año 2000** "Por medio del cual se reglamenta la participación en la plusvalía en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca", especialmente en los Artículos 4, 9, 11, 12, 13 y 14.

**4.3.1. ARTICULO 4** – Cuando se autorice el cambio de uso a una más rentable, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos por metro cuadrado de suelo en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias con características geoeconómicas homogéneas antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.
2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará como base del cálculo del efecto en cada una de las zonas o subzonas consideradas, que será equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se determinará nuevo precio de la referencia.
3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de La acción urbanística al tenor de lo establecido en los Numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía para cada predio individual será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total del predio objeto de la participación en plusvalía.

**PARAGRAFO** – Para efectos del presente Acuerdo se cumplirá la condición uso más rentable de suelo, cuando la diferencia entre el nuevo precio de la referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, sea positiva.

**4.2.2. ARTICULO 9** – El instituto geográfico Agustín Codazzi, o la entidad que haga sus veces, o los peritos técnicos debidamente inscritos en las lonjas o instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles, teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas y determinarán el correspondiente precio de referencia, tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los Artículos 3,4, 5, 6, 7, y 8 de este Acuerdo.

**4.3.3. ARTICULO 11** – La plusvalía sólo será exigible en el momento que se presente para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado el efecto plusvalía, una cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción.
2. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble.
3. Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adiciones de construcción y desarrollo, en los términos establecidos en el Artículo 88 de la Ley 388 de 1997.
4. Cambio efectivo de uso del inmueble generado por la modificación del régimen o zonificación del suelo.

**PARAGRAFO 1** – Para la expedición de licencias de urbanismo y construcción o permisos, así como al otorgamiento de los actos de transferencia del dominio en



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

relación con los inmuebles sujetos a la plusvalía, será necesario acreditar su pago.

**PARAGRAFO 2** – Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la plusvalía previsto en este Artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las situaciones referenciadas. En todo caso, responderán solidariamente el propietario o poseedor, cuando fuere el caso.

**4.2.4. ARTICULO 12** – La participación en plusvalía podrá pagarse mediante una cualquiera de las siguientes formas:

1. En dinero en efectivo.
2. Transfiriendo al Municipio una porción del predio objeto de la misma. Esta forma sólo será procedente si el propietario o poseedor llegan a un acuerdo con la Administración sobre la parte del predio que será objeto de la transferencia, para lo cual la administración tendrá en cuenta el avalúo por expertos autorizados para tal fin.
3. El pago mediante la transferencia de una porción de terreno podrá canjearse por terrenos localizados en otras zonas de área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes.
4. Mediante la ejecución de obras de infraestructuras vial, de servicios públicos, áreas de recreación y equipamientos sociales, para la adeducación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado, cuya inversión sea equivalente al monto de la plusvalía, previo acuerdo con la Administración Municipal acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.
5. Mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en plusvalía liquidada en los términos previstos en Artículo 88 de la ley 388 de 1997.

En los eventos de que trata el Numeral 2 se reconocerá al propietario o poseedor un descuento del 5% del monto liquidado.

En los casos previstos en el Numeral 5 se aplicará un descuento del 10% del mismo.

**4.3.5. ARTICULO 13** – Para la presentación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial se deberán indicar en los planes generales las zonas susceptibles de la participación en plusvalía. Igualmente se identificarán los predios individuales objeto de la misma.

**4.3.6. ARTICULO 14** – La oficina encargada del recaudo de la plusvalía será la Tesorería Municipal. Para tal efecto se abrirá un reglón rentístico a través del cual se recaude dicha participación. Igualmente se expedirá el respectivo paz y salvo que acredite el pago de la participación en plusvalía a los propietarios o poseedores de los inmuebles sujetos a la misma.

**PARAGRAFO 1** – Para la expedición de licencias de urbanismo y construcción o permisos, así como al otorgamiento de los actos de transferencia del dominio en relación con los inmuebles sujetos a la plusvalía, será necesario acreditar su pago.

**PARAGRAFO 2** – Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la plusvalía previsto en este Artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingenieria

cualquiera de las situaciones referenciadas. En todo caso, responderán solidariamente el propietario o poseedor, cuando fuere el caso.

#### 4.4. DOCUMENTOS ESTUDIADOS.

Escrituras Públicas de Compra Venta, Compra Venta y Comodato a título precario No 4.197 del 15 de Diciembre del 2.006, de la Notaría Once (11) de Bogotá, debidamente registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la Zona Centro de Bogotá al folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-18834 del predio San Laureano y la No 4.198 del 15 de Diciembre del 2.006, de la Notaría Once (11) de Bogotá, debidamente registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la Zona Centro de Bogotá al folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-505920 del predio El Paraíso

Decreto No 116 del 27 de Agosto de 2.007 de La alcaldía Municipal de Mosquera.

Datos del Impuesto Predial de La Secretaria de Hacienda Municipal de Mosquera Cundinamarca; del predio San Laureano, ubicado en La Vereda Siete trojes del Municipio de Mosquera.

Datos del Impuesto Predial de La Secretaria de Hacienda Municipal de Mosquera Cundinamarca; del predio El Paraíso, ubicado en La Vereda Siete trojes del Municipio de Mosquera.

Certificado de tradición y Libertad Nos 50C-18834 de San Laureano de Fecha-31-V-2007.

Certificado de tradición y Libertad Nos 50C-18834 y 50C-505920 de Fecha-10-X-2007.

Concepto de Norma Urbanística de los predios San Laureano y el Paraíso identificados con las cédulas catastrales 00-00-0002-0015-000 y 00-00-0002-00182-000 respectivamente, ubicados en la Zona de Expansión Industrial del Plan Parcial Siete Trojes, expedida por la Secretaria de Planeación Municipal de Mosquera Cundinamarca; el día 10 de octubre de 2.007.

Certificación del Ingeniera Patricia Salazar Gil sobre la localización del Predio San Laureano parte 1 y El Paraíso lotes 1y 2, identificados con las cédulas catastrales 00-00-0002-0015-000 y 00-00-0002-00182-000 respectivamente, ubicados en la Zona de Expansión Industrial del Plan Parcial Siete Trojes; expedida por la Secretaria de Planeación Municipal de Mosquera Cundinamarca; el día 10 de octubre de 2.007.

Plano Topográfico, con cuadro de áreas, mojonos, coordenadas y puntos de poligonal del predio San Laureano parte 1 y El Paraíso 1y 2, con sus medidas y las respectivas memorias de cálculo del levantamiento topográfico del Predio. (Medio Magnético).

Certificación de la firma Gómez Cajado y Asociados S.A. de los estudios de Factibilidad Técnica del Proyecto Zona Franca de Occidente y el Presupuesto detallado de uno de sus ítem denominado Estación de Bombeo.

Plano Oficial de Usos del Suelo Urbano de la revisión del PBOT de Diciembre de 2.006.

Plano Oficial del uso de Plusvalía de la revisión del PBOT de Diciembre de 2.006.

Aerofotografía Localización IGAC ZFOCC.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

### PLANOS PLAN PARCIAL SIETE TROJES (PREDIOS SAN LAUREANO Y EL PARAISO) ZONA FRANCA DE OCCIDENTE)

- > Acueducto.
- > Alcantarillado
- > Deslinde
- > Plan Vial
- > Carga Vial
- > Unidades de Actuación Urbanística.
- > Espacio Público
- > Usos y Aprovechamiento
- > Programa de Ejecución y Presupuesto
- > Pluvial

### PLANOS DE LOS PREDIO SAN LAUREANO Y EL PARAISO ZONA FRANCA OCCIDENTE

- > Plano Topográfico
- > Plano General de Cesiones y linderos.
- > Plano Afectaciones ECOPETROL.

### PLANOS ESTACION DE BOMBEO

- > Plano No.39 Red de aguas lluvias y aguas aferentes.
- > Plano No.40 Red de aguas lluvias. Plano 1 de 2
- > Plano No.41 Red de aguas lluvias planta 2 de 2.
- > Plano No.58 Distribución áreas de servicios.
- > Plano No.60 Instalaciones mecánicas caseta de bombas.

## 5. CARACTERISTICAS DEL PREDIO.

### 5.1. UBICACIÓN.

El inmueble a evaluar es El Predio San Laureano parte 1 y El Paraíso 1 y 2, que se halla ubicado adyacente al casco Urbano Central del municipio, vereda Siete Trojes, en el costado Occidental del municipio, sobre la vía arterial más importante del municipio que es la variante de Mosquera de "La Troncal de Occidente", Vía de primer orden Nacional, ejecutada en doble calzada, que en dirección Oriental comunica con La Ciudad Capital de Colombia (Bogotá Distrito Capital) a escasos 15 minutos; y en dirección Occidental, con los municipios de Madrid, Facatativa, villeta, Guaduas y Puerto Bogota, en el departamento de Cundinamarca; Honda y Mariquita en el Tolima; Para Luego tomar el Magdalena medio, y/o la vía al Océano Pacifico y sus Puertos a traves de los departamentos de Caldas, Risaralda, Antioquia, Choco y el Valle del Cauca, o empalmar con La Troncal del Sur, con la parte Sur Andina del País y con Sur América.

Localmente (Mosquera), El Proyecto se localiza a partir del puente de salidas del Ron Point en el costado occidental del municipio, sobre la variante de occidente, vía de carácter Nacional, en su costado Sur Occidental, antigua vereda Siete Trojes hoy Plan Parcial de este Municipio.

Finalmente se encuentra a escasos Kilómetros Del Aeropuerto Internacional de Bogotá por dos vías, una Nacional y otra Intermunicipal secundaria.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingenieria

**5.2. TITULOS:** El predio fue adquirido por sus actuales propietarios, La Sociedad Residuos Ecoeficiencia, Fiduciaria Colpatría S.A, vocera del Patrimonio Autónomo FC-LOTES DE MOSQUERA por compra a La Sociedad BAVARIA S.A., mediante Escritura Pública de Compra Venta así:

Escrituras Públicas de Compra Venta No 4.197 del 15 de Diciembre del 2.006, de la Notaria Once (11) de Bogotá, debidamente registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la Zona Centro de Bogota al folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-18834 del predio San Laureano y la No 4.198 del 15 de Diciembre del 2.006, de la Notaria Once (11) de Bogotá, debidamente registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la Zona Centro de Bogota al folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-505920 del predio El Paraíso

**5.3. CABIDA SUPERFICIARIA:** El Predio San Laureano tiene una **extensión superficialia según Escritura Pública de 248,961,01 Mts2.** y mediante Levantamiento Topográfico tiene un área de **293,068,00 Mts2.**

El Predio EL Paraíso tiene una **extensión superficialia según Escritura Pública de 92,095,05 Mts2.** y mediante Levantamiento Topográfico tiene un área de **145,224,00 Mts2.**

Que están comprendida amojonada y medida en el plano topográfico que se adjunta.

Como se conforma un solo predio para el proyecto Zona Franca de Occidente su total es de **438.292 Mts2.**

**5.3.1.** Para determinar el área de plusvalia, debemos restarle al área total del predio, el **Área de Afectaciones Generales del 25 %** Que son **109,573 Mts2**

**5.3.2.** También se requiere restarle, La Zona o franja de la Afectación del Propanoducto o Zona de Servidumbre del ECOPETROL en sus dos secciones que no interfieren con las cesiones generales con un área de **6.759,34 Mts2.**

**5.3.3. ÁREA TRIBUTARIA TOTAL= 321.959,66 Mts2.**

**5.3.4.2.** Área de la antigua zona rural transformada en suelo de expansión urbana por acuerdo 001 de Febrero del 2000 y luego normatizada como Plan Parcial de la zona de expansión urbana de Siete Trojes con uso industrial por los Artículo 64 y 66 del Acuerdo 20 de Diciembre del 2006 y finalmente normatizada por el Decreto 116 del 27 de agosto de 2.007 "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial, Zona de Expansión Industrial Siete Trojes, que da lugar al hecho generador de Plusvalia, cuya área Tributaria es de **321.959.66 Mts2.**



**Asesores Profesionales  
Inmobiliarios e Ingeniería**

284910,1660

CUADRO DE ÁREAS		
	AREAS JURIDICAS	AREAS TOPOGRAFICAS
San Laureano	248.961,01	293.068
El Paraiso	92.095,05	145.224
Sumatoria	341.056,06	438.292
25% Zonas de Cesión	85.264,02	109.573,00
Servidumbre Propanoducto	6.759,34	6.759,34
Sub-Total	249.032,71	321.959,66

2 29706745 B  
483 292  
6 759,34  
431532,46  
107883,115  
323 649,345

**5.4. LINDEROS GENERALES:**

Los linderos se encuentran descritos en Las Escrituras Públicas de Compra Venta y Comodato a título precario No.4197 y 4198 del quince (15) de Diciembre del 2.006, de la Notaria Once (11) de Bogotá, debidamente registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la Zona Centro de Bogota a los folios de Matrículas Inmobiliarias No. 50C-18834 y al folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-505920.

**5.5. FORMA GEOMÉTRICA**

El terreno donde se encuentra el lote es de forma irregular.

**5.6. RELIEVE.** Plano, con leves ondulaciones que se encharcan en invierno.

**5.7. USO ACTUAL:** Predio en pastos y agricultura, hoy en procesos de estudios Urbanísticos y Arquitectónicos.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingenieria

### 5.8. CARACTERISTICAS.

#### 5.8.1. VECINDARIO

ORIENTACIÓN	SECTOR O BARRIO COLINDANTE
NOR ORIENTAL	Con la Vía Nacional Mosquera – Facatativa (Variante).
NOR OCCIDENTE.	Con predios de Anatilde Ballesteros, Ismael López, Enrique Soler.
SUR	A través de la línea del ferrocarril de Occidente, con Ponque Ramo, Pedro Duque y Pabsa .
NORTE	Predios de los herederos de Domingo Izquierdo.

5.8.2: CONSTRUCCION. El Predio en el momento de los avaluos no tiene ninguna construcción

### 6. CARACTERISTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO.

#### 6.1. LOCALIZACION

##### POSICION GEOGRAFICA

El Municipio de Mosquera se encuentra localizado a 4° 42' 28" de latitud norte y 74°13' 58" de longitud oeste del meridiano de Greenwich, en la región natural del altiplano cundinamarqués formado por la Sabana de Bogotá, a 2.546 metros. sobre el nivel del mar, con una temperatura media de 14°C, y a una distancia de 23 Km. de Bogotá D.C.

##### LIMITES GENERALES

Mosquera limita con los municipios de Madrid y Funza por el norte, con el municipio de Soacha por el sur, con el municipio de Bojacá por el occidente, y con el Distrito Capital de Bogotá por el oriente.

##### LIMITES PARTICULARES

El área total del municipio es de 107 km<sup>2</sup>.

Su área fiscal es de 10.337 hectáreas, y de éstas, 3.638 hectáreas conforman una zona montañosa con relieve ondulado que alcanza alturas de 2.800 metros sobre el nivel del mar, compuesta por valles ínter montañosos y depresiones semicerradas con drenajes internos que actualmente se encuentran extremadamente erosionados. Dentro de la zona montañosa sobresalen los cerros de La Herrera, Las canteras, Los Andes, Mondoñedo, La Piedra de Fierro y El Gordo. Las hectáreas restantes son planas y hacen parte de la zona lacustre marginal de Bogotá. Se trata de un fondo lacustre, con una franja de terrazas lacustres con inclinación muy baja que es atravesada por arroyos de poca profundidad. En ésta zona plana se hayan los principales asentamientos urbanos del



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

municipio y las áreas de explotación agrícola. Estas últimas en su mayoría están afectadas por el Distrito de Riego y drenaje de "La Ramada"

### ORGANIZACION Y DIVISION TERRITORIAL.

El Municipio de Mosquera esta conformado por dos cascos urbanos satelitales, localizados a nivel general a lo largo de la vía Fontibón - Facatativa.

### BARRIOS.

La ZONA URBANA CENTRAL, se encuentra conformada por el sector histórico y de conservación del Municipio, y los barrios localizados a las márgenes de las vías que conducen al municipio de Funza, esta zona la componen los siguientes barrios:

1. Barrios Cartagenita
2. Minipilla.
3. Barrio el Carmen.
4. Barrio el Bremen.
5. Barrio Rubí I Sector.
6. Barrio Rubí II Sector
7. Urbanización Villa María
8. Barrio La Esperanza
9. Unidad Residencial El Cabrero.
10. Urbanización Las Villas
11. Barrio Iregui I Sector.
12. Barrio Iregui II Sector.
13. Urbanización Villa Jenny
14. Urbanización El Provenir Centro
15. Urbanización Villa del Sol
16. Urbanización Santa Ana
17. Urbanización Villa María III etapa.
18. Barrio El Dorado.
19. Urbanización Villa Nueva
20. Urbanización Maipore
21. Urbanización Villa del Rocío
22. Urbanización La Cabaña
23. Urbanización Villa Marcela.
24. Barrio Serrezuelita





## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

- 25. Barrio La Cumbre.
- 26. Puerta Grande.
- 27. Altos de Santa Ana.
- 28. Villa Sajonia.
- 29. Villa María IV.
- 30. Villa María II.
- 41. Centro.

La ZONA URBANA DEL DIAMANTE, se encuentra conformada por 4 barrios, donde predomina a nivel urbano subdivisión de predios.

Esta zona esta conformada por:

- 31. Barrio El Lucero
- 32. Barrio El Diamante Occidental.
- 33. Barrio el Diamante Oriental.
- 34. Barrio Villa Cety

La zona urbana localizada en la margen occidental del río Bogotá esta conformada por 6 barrios, conformadas en un inicio como asentamientos subnormales.

Esta zona esta conformada por:

- 35. Barrio El Porvenir I Sector.
- 36. Barrio El porvenir II Sector.
- 37. Barrio Sabana.
- 38. Barrio Planadas.
- 39. Sector Managua.
- 40. Sector El Cerrito.

Aparte de estas zonas urbanas que posee el municipio, existe un centro poblado denominado Sector de Los Puentes y un barrio rural denominado Sector El Charquito.

### VEREDAS.

También se encuentran seis (6) Veredas a las cuales pertenecen algunos de los barrios ya mencionados:



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

1. Vereda San Jorge
2. Vereda San Francisco
3. Vereda Siete Trojes
4. Vereda San José
5. Vereda Serrezuelita
6. Vereda Balsillas

### CLIMATOLOGÍA

Teniendo como base el sistema de clasificación climática de Koppen, el clima del área en el que se encuentra el municipio de Mosquera, concuerda con el de Montañas Tropicales (CW), que se caracteriza por presentar una temperatura promedio de 14°C y con variaciones diarias entre 0°C en la noche y 18°C en el día, correspondiente a un clima frío.

La zona se encuentra en posición al sotaviento del margen occidental, donde los vientos que suben del Valle del Río Magdalena con alta saturación de agua, generan una zona de nubosidad alta al margen occidental.

En la mayor parte del municipio, se presentan aguaceros erosivos con intensidades de más de 10 mm por hora, lo que ocasiona que se presenten grandes y drásticos fenómenos de erosión.

### NOCIONES PREHISTÓRICAS.

La cadena comprendida entre la cumbre de Cerro Gordo al sur oeste de Mosquera y las escarpadas crestas de Zipacón, constituía la defensa natural más importante entre el territorio de los chibchas y el del dominio de los crueles y sanguinarios Panches. En los repechos y vegas de este lado habitaban los más hábiles guerreros de los dominios del Zipa, entregados durante la paz a las faenas de la labranza y a las labores de los tejidos de algodón, sin descuidar su amaestramiento en el manejo de las armas. Sucedió que, habiendo el cacique Guatavita declarado una guerra a muerte a los bacataes, éstos tuvieron que reforzar la línea de sus combatientes con las intrépidas unidades que de ordinario hacían guardia entre los farallones situados al occidente de la laguna de La Herrera. Abandonadas estas posiciones transitoriamente, y sabiendo los panches de la crítica situación que vivían los bogotaeas, aprovecharon para penetrar furtivamente y



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingenieria

apoderarse de sus mujeres e hijos y arrasar sus habitaciones. El Zipa no tardó en castigar el agravio e hizo alianza con la expedición de don Gonzalo Jiménez de Quesada, para entrar en guerra con los invasores. Trabado el combate la victoria favoreció a los conquistadores y gracias a la severa lección, la tranquilidad y la mutua armonía entre los moradores de uno y otro territorio bien pronto se restablecieron.

Aún se conserva en el sitio conocido hoy con el nombre de La Usca, a orillas de la laguna de La Herrera, y sobre la banda izquierda del camino que conduce a la boca del Monte, el famoso adoratorio de las legiones guerrera mencionadas. En una piedra de grandes proporciones que domina la laguna, se ven claramente diseñados los jeroglíficos rojos, cuyo significado aún permanece en el hondo misterio de la raza y de sus tradiciones.

A pocos metros del ara de los sacrificios de La Herrera y en la misma orientación se ve la cámara o dormitorio del jeque, a cuyo cargo se encontraba el servicio religioso. Es una cueva, albergada dentro de una voluminosa piedra, a la cual se penetra por un orificio ovoide, bastante estrecho, que conserva con nitidez las señales de un uso constante. El turista tiene allí la oportunidad de extasiarse en la contemplación de un pasado maravilloso y fantástico. También desde otro punto de vista, el paleontológico, en el territorio de Mosquera se han descubierto fósiles correspondientes a uno de los períodos cósmicos más importantes.

### 2.1.2 EL CAMINO DE OCCIDENTE.

A la historia de Mosquera se encuentra necesariamente vinculada la del camino que, atravesando la Sabana por su centro unió la ciudad fundada por Jiménez de Quesada con las regiones más occidentales de la misma planicie. La construcción de esta vía determinó lógicamente la importancia del paraje donde luego había de desarrollarse el centro de Mosquera. Quién creería que de un sencillo romance se desprendería, como de su causa natural, el establecimiento de uno de los municipios de más encantador relieve en el mapa geográfico de Cundinamarca.

He aquí los rasgos más sencillos de este apasionado incidente:

La familia de los Olallas, fue entre todas las colonizadores del Nuevo Reino de Granada, la más distinguida y considerada poseedores de todo el territorio de San Juan de los Llanos, con derecho a perpetua sucesión. Don Alonso era además encomendero de muchos pueblos y recibió en donación media manzana en área contigua a la plaza mayor de Santa Fe. Don Antón, por su lado, había conseguido como encomienda la dehesa de Bogotá, es decir, la mejor y más rica de todas las repartidas entonces, puesto que ocupaba la cuarta parte de la Sabana. Este Don Antón contrajo matrimonio con doña María de Orrego, ya para la boda don Antón había levantado una amplia y cómoda mansión en la finca "El Novillero". De aquel



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

enlace nació una de las más bellas mujeres de que haya memoria en los anales santafereños, doña Jerónima, cuya hermosura y señorío la hicieron acreedora a la admiración y vasallaje de los galanes de mayor prestancia. En una de las pocas visitas a Santa Fe conoció a doña Jerónima, el joven Gobernador del Nuevo Reino, don Francisco de Anuncibay, castellano joven y emprendedor y extraordinariamente simpático, quien acabó atraído por doña Jerónima que a la sazón contaba con diecisiete años. De vuelta a El Novillero, el Gobernador los acompañó al atracadero de las balsas de junco que hacían la travesía de la gran laguna, que ocupaba por aquella época tres cuartas partes de la Sabana. De nuevo en la ciudad, Anuncibay recurrió a su autoridad para solicitar la construcción de un camino que diese paso de uno a otro extremo de la Sabana, atravesando por el centro del gran lago. La construcción del camino avanzaba bajo la dirección del gobernador con una celeridad comparable al ansia amorosa del constructor. Sin embargo al llegar a su fin el camino, fue trasladado a Quito como Oidor, y al solicitar la mano de doña Jerónima se encontró con la indecisión de ésta quien experimentaba afecto era por don Fernando de Monzón, con quien posteriormente se casó.

### LA CREACION DEL DISTRITO DE MOSQUERA.

El vivo entusiasmo que la persona del prócer General Tomás Cipriano de Mosquera suscitaba entre sus copartidarios cundinamarqueses les hizo pensar en rendirle un homenaje que perpetuase la memoria y hazañas y los triunfos conseguidos por su bandera. Lo que primó fue la idea de dar el nombre del caudillo a un lugar que con el correr de los tiempos llegase a ser importante ciudad en la geografía de la sección. Se pensó en cambiar el nombre de un pueblo próspero, pero se contentaron con dar al importante punto llamado Cuatro - Esquinas la denominación apuntada.

Sin consideraciones previas, el Gobernador del Estado soberano de Cundinamarca, General Justo Briceño, el 27 de septiembre de 1.861 dictó el célebre decreto de creación del nuevo distrito, para lo cual se segregaba del municipio de Funza que era para ese entonces la capital del Estado soberano de Cundinamarca, el territorio necesario para la fundación.

El célebre acto con que se inició vida autónoma dice:

Art. 1°. El sitio de Cuatro - Esquinas donde se cruzan los caminos de occidente y Balsillas, se erige en distrito con el nombre de Distrito de Mosquera.

Art. 2°. Se tomará por cuenta del Estado el terreno suficiente para plaza y doce manzanas más para área de población con sus correspondientes calles.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingenieria

### c. Recreo

Este uso se encuentra en dos zonas:

c.1 Vereda San José: Linda por el Norte con Los Pinos, por el sur Occidente con el Canal Venecia, por el nor oriente con la Hacienda La Holanda y por el Nororiente con Club Los Pinos.

c.2 Vereda San Jorge: Al Norte con la Hacienda Malta, al Sur el Gaseoducto, al Oriente del Río Subachoque, al Occidente de la Hacienda Novillero. Y el Club Serrezuela.

### d. Flores

En la vereda San José se encuentra dos pequeñas áreas que lindan con la Hacienda El Cerrito y la segunda con la Hacienda El Retorno. La Tercera zona se encuentra en Siete Trojes.

### e. Pastos Mejorados y Tierra de Labor

Esta zona se encuentra en su mayoría en la vereda San José, linda por el Oriente con parte del Canal Venecia, por el Norte con el corredor vial y suburbano, por el Oriente con El Meandro del Sai y por el sur con las Haciendas El Playón y la Herradura.

#### e.1. Pastos Mejorados

También ésta se encuentra en la Vereda San José, por El Norte linda con la Zona de Pastos mejorados y tierra de labor, por el Sur con el Municipio de Soacha, por El Oriente con el Distrito Capital, por el Occidente con la Vereda de Balsillas.

#### e.2. Pasto Natural

Son pequeñas Zonas situadas así: Cinco al Sur de la Vereda de Balsillas, Cuatro al Norte de la Vereda de Balsillas y una al Norte de la Vereda San José.

### f. Industria

Esta se encuentra en la Vereda Balsillas, costado occidental del camino de Barro Blanco, al costado norte de la carretera Mosquera La Mesa, costado sur del Camino de Barro Blanco,

### g. Rastrojos

Esta zona se encuentra en su mayoría en la Vereda Balsillas.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

### **h. Pantano**

Es la zona de las Lagunas de la Herrera y del Gualí.

### LEYENDA DE LAS AREAS HOMOGENEAS DE TIERRA DEL MUNICIPIO DE MOSQUERA.

(Actualización)

#### **PN 6**

Tierras con el nivel freático por encima de la superficie. (Pantanos)

#### **ME 6**

Tierras severamente erosionadas.

#### **Fsf2-17**

Tierras muy malas en clima frío seco; zonas de relieve escarpado con pendientes superiores al 50%; erosión moderada con algunos afloramientos rocosos; suelos muy superficiales hasta moderadamente profundos, limitados por cales y arcillas compactas (Argílico); excesivamente drenados; texturas medias a finas; fertilidad baja.

#### **Fscl-30**

Tierra mala localizada en clima frío seco, zonas de relieve ondulado con pendientes 7 - 12%; erosión ligera, con pocos afloramientos rocosos, suelos moderadamente profundos limitados por arcillas compactas; moderadamente drenados, texturas medias y finas y fertilidad moderada.

#### **FSb-38**

Tierras regulares a malas, localizadas en clima frío seco, relieve ligeramente plano con pendientes 3 - 7 %, poco erosión; suelos moderadamente profundos; bien drenados; texturas medias y con fertilidad baja.

#### **Fsa - 44**

Tierras medianas localizados en clima frío con relieve plano y pendientes 1 - 3%; sin erosión; suelos superficiales por su mal drenaje y su nivel freático dentro de los primeros 100 cm; fertilidad baja.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

Fsa - 55

Tierras medianas localizadas en clima frío con relieve plano y pendiente 1 - 3%; sin erosión; suelos moderadamente profundos, limitados por arcillas lacustres y en algunos casos mal drenaje; fertilidad moderada.

Fsa-67 → SIETE TROTES,

Tierras moderadamente buenas de clima frío seco, con relieve plano y pendientes 1 - 3%, sin erosión; suelos profundos a muy profundos, derivados de cenizas volcánicas, con buenas propiedad físicas; bien dreando, fertilidad mode.



**Asesores Profesionales  
Inmobiliarios e Ingeniería**

**Cuadro de Áreas  
Valor Potencial de la Tierra por Veredas**

VEREDA	VALOR POTENCIAL	AREA Ha.	Subtotal	PORCENTAJE
San Jorge – 001	67	290.0000		61.8%
	44	171.2500		36.4%
	55	8.1250	469.3750	1.8%
Siete Trojes – 002	67	338.1250	338.1250	100.0%
Serrezuelita – 003	67	193.7500	193.7500	100.0%
San Francisco – 004	55	866.8750		52.1%
	67	199.3750		11.9%
	44	596.2500	1662.5000	36.0%
San José – 005	44	1378.7500		54.4%
	67	1155.0000	2533.7500	45.6%
Balsillas – 006	17	2095.0000		57.4%
	30	314.3750		8.6%
	38	378.1250		10.4%
	44	314.3750		8.6%
	PN 6	271.8750		7.5%
	ME 6	272.5000	3646.2500	7.5%
<b>TOTAL PARTE RURAL</b>			<b>8843.7500</b>	

**SUBZONAS HOMOGENEAS FISICAS**

Zona	Area (Ha.)	AREA Clima	HOMOGENEA v.p.	DE Pendiente	AGUAS	VIAS	USOS
1	168	F.S	67	A	Suficientes	Buenas	Ind. Y Cio.
2	189	F.S	67	A	Suficientes	Buenas	Suburbana
3	101	F.S	67	A	Suficientes	Buenas	Recreo
4	75	F.S	67	A	Suficientes	Buenas	4
5	2207	F.S	67	A	Suficientes	Buenas	11.5
6	39	F.S	55	A	Suficientes	Buenas	Recreo
7	1896	F.S	55	A	Suficientes	Buenas	11.5
8	590	F.S	44	A	Suficientes	Buenas	11
9	74	F.S	44	A	Suficientes	Buenas	9 encharca
10	1590	F.S	44	A	Suficientes	Regulares	11
11	1	F.S	44	A	Suficientes	Buenas	1
12	225	F.S	38	B	Suficientes	Regulares	11
13	157	F.S	38	B	Escasas	Regulares	9
14	21	F.S	38	B	Escasas	Buenas	Industrial
15	596	F.S	30	Ci	Escasas	Malas	9
16	1705	E.S	17	Fi	Escasas	Malas	7
17	56	F.S	17	Fi	Sin aguas	Buenas	Industrial
18	230	M.E	6		sin aguas	Regulares	Industrial
19	380	P.N	6		Aguas	Regulares	Pantano
Total	10300						





## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

### ZONAS HOMOGENEAS GEOECONOMICAS FORMACION CATASTRAL VIGENCIA 1996

Zona Económica	Subzona Física	Area (Ha.)	%	Valor/Ha. 1996	Valor. / Ha. 1.997
1	1-3	137	1.33	100.000.000	118.000.000
2	2-5-3-1	260	2.52	60.000.000	70.800.000 70
3	6-11	76	0.74	50.000.000	59.000.000
4	4-2	343	3.33	20.000.000	23.600.000
5	5-14	1860	18.06	18.000.000	21.240.000
6	7	2183	21.19	15.000.000	17.700.000
7	8-9	669	6.50	12.000.000	14.160.000
8	10	1590	15.44	10.000.000	11.800.000
9	18-17	31	0.30	8.000.000	7.080.000
10	12	237	2.30	6.000.000	7.080.000
11	15	76	0.74	5.000.000	5.900.000
12	13	157	1.52	3.000.000	3.540.000
13	15	596	5.79	2.000.000	2.360.000
14	16	1705	16.55	250.000	236.000
15	19	380	3.69	100.000	118.000
TOTAL		10300	100		

#### 6.2. ACTIVIDADES PREDOMINANTES.

El área tiene aun, un desarrollo Agrícola y vocacionalmente Industrial, con las bodegas de acopio e industriales, los conjuntos y parques industriales allí asentados desde hace tiempo y amparados por los permisos emitidos por la CAR y El Acuerdo 16 de 1.998, pero específicamente en el sector por motivos de su Normatividad como "Plan Parcial en la Zona de Expansión Industrial del Plan Parcial Siete Trojes", sobre la vía de primer orden (Variante de La Troncal de Occidente) y su continuidad hasta la vecindad con La zona Franca de Bogotá, su zona industrial y el Aeropuerto El Dorado, se prepara para desarrollar proyectos de Actividades, Industriales Comerciales, como zona para desarrollo de Parques Industriales Comerciales.

#### 6.3. ESTRATO SOCIO ECONOMICO

La Oficina de Planeación del Municipio de Mosquera, no le asignó Estrato por ser, "Plan Parcial en la Zona de Expansión Industrial del Plan Parcial Siete Trojes".



**Asesores Profesionales  
Inmobiliarios e Ingenieria**

**6.4. VIAS DE ACCESO Y TRANSPORTE:**

A el Sector, donde se encuentra el predio objeto de nuestro avalúo, se accede desde la Troncal de Occidente (sector Bogota, Mosquera, Facatativa) y su variante, Vías Nacionales que son las principales vías arteriales municipales convirtiendo el desarrollo urbano, rural y arterial en desarrollo tipo Municipio bisagra, uniéndolo con La Capital de La Republica, La Ciudad de Bogotá D.C. en doble calzada y cuatro crujiás, sobre ella se han asentado en los últimos años las Industrias y parques empresariales más importante del Municipio y el sector, por ella se moviliza el transporte privado y público de carácter municipal, intermunicipal, interdepartamental nacional e internacional, y se comporta como eje estructurante del plan vial Municipal.

**6.5. INFRAESTRUCTURA URBANISTICA.**

**6.5.1- SERVICIOS URBANOS DEL SECTOR**

SERVICIOS PÚBLICOS EN EL SECTOR			
Agua	✓	Andenes	✓
Alcantarillado	✓	Antejardines	✓
Energía Eléctrica	✓	Zonas Verdes	✓
Gas Natural	✓	Pavimentos	✓
Red Telefónica	✓	Alumbrado Publico	✓

\* Las acometidas de servicios son perimetrales en espera del desarrollo Urbanístico por medio del Plan Parcial y sus elementos de Cargas y Beneficios apoyadas en las unidades de actuación Urbanística para el desarrollo del Programa de Ejecución para obtener y desarrollar las redes de servicios públicos de acuerdo a los prediseños realizados

**7. NORMAS URBANISTICAS DEL SECTOR.**

**7.1. ANTERIORES:** En estos predios rurales antes del PBOT, dentro de una zona rural sin afectaciones de protección o de distrito de riego, tenían la posibilidad dentro de la Norma Municipal y el Acuerdo de la CAR, (El Acuerdo 16 de 1.998) habían venido permitiendo el desarrollo industrial dentro de un índice de ocupación del 50%, incluyendo las zonas de vías, adoquines, salones comunales, zonas de tratamiento de aguas etc., es decir cualquier construcción que cubra el terreno, pero de todas maneras tiene la posibilidad de construir bodegas.

**7.1.1. El Acuerdo No. 001 del 23 de Febrero del 2.000,** "Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera".

**7.1.2. El sector esta normatizado, (Anteriormente) según el Acuerdo No. 001 del 23 de Febrero del 2.000,** por medio del cual se Adopta El Plan de Básico De Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera de Cundinamarca, zonificado como Plan Parcial de Siete Trojes (Libro Sexto Artículo 66 Numeral 66.1 y 66.2).

**"ARTÍCULO 66 - PLAN PARCIAL DE SIETE TROJES.**

**66.1 OBJETIVOS.**

v. El objetivo principal de determinar esta zona como un plan parcial es implementar la vocación industrial de municipio, buscando que dada su localización estratégica como prolongación de zonas Industriales del Municipio y el municipio vecino de



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

- Madrid y los ejes viales estructurantes de la región, se generen esos desarrollos industriales en ese sector del municipio.
- vi. Se busca la creación de zonas agroindustriales dada la productividad del territorio. Igualmente no podrán generarse asentamientos de vivienda en el sector, para ser consecuentes en las políticas regionales y los usos del suelo con los municipios limítrofes de Madrid y Funza.
  - vii. Desarrollar la malla vial dada la gran cantidad de tráfico generada por la industria de flores Floramérica, que impida un crecimiento desordenado y un deterioro de la zona.

### 66.2 NORMAS URBANÍSTICAS APLICABLES.

- iii. Cesiones. Se fijan las mismas normas generales del plan con cesiones del 25% después de afectaciones.
- iv. Ancho de vías. Las mismas establecidas como norma general, con bahías de desaceleración y malla ambiental contra la troncal de occidente, así como con las circunvalares planteadas en el plan vial.

### 7.2. ACTUAL.

El Acuerdo 20 de Diciembre 29 del 2006, "Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera, especialmente en el Artículo 21 y en el libro Séptimo Artículo 69 participación en Plusvalía.

7.2.i. El sector esta normatizado, (Actualmente), según el Acuerdo No. 20 del 29 de Diciembre 06, por medio del cual se Adopta la revisión y ajuste al El Plan de Básico De Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera de Cundinamarca, zonificado como Plan Parcial de Siete Trojes (Libro Sexto Artículo 66 Numeral 66.1 y 66.2).

**ARTÍCULO 66 - PLAN PARCIAL DE SIETE TROJES.** (Modificado Art. 66 Acuerdo 01 de 2000.)

El sector de expansión urbana de siete trojes se divide en dos zonas homogéneas, la primera denominada sur, con uso Industrial y la parte norte hacia Funza con uso de Vivienda.

#### 66.1. OBJETIVOS DE LA ZONA SUR. USO INDUSTRIAL

- i. El objetivo principal de determinar esta zona como un plan parcial es implementar la vocación industrial de municipio, buscando que dada su localización estratégica como intersección de ejes viales estructurantes de la región, se generen esos desarrollos industriales en ese sector del municipio.
- ii. Igualmente no podrán generarse asentamientos de vivienda en el sector, para ser consecuentes con las políticas regionales y los usos del suelo con los municipios limítrofes de Madrid.

#### 66.2. OBJETIVOS DE LA ZONA NORTE. USO DE VIVIENDA.

El objetivo principal es generar una coincidencia con los usos de Funza, y con la zona urbana de vivienda del Municipio en Siete Trojes.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

### 66.3. NORMAS URBANÍSTICAS APLICABLES EN AMBOS SECTORES.

- i. Cesiones. Se fijan las mismas normas generales del plan con cesiones del 25%.
- ii. Ancho de vías. Las mismas establecidas como norma general, con bahías de desaceleración y malla ambiental contra la troncal de occidente, así como con la circunvalar planteadas en el plan vial y con la variante a Madrid.

### 7.2.ii. DECRETO 116 DEL 27 DE AGOSTO. "PLAN PARCIAL"

El Decreto 116 del 27 de Agosto de 2.007, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial Zona de Expansión Industrial Siete Trojes en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca".

Es el instrumento (Decreto 116) que permite desarrollar los predios que Urbanísticamente estaban en el limbo de la zona de expansión industrial mediante la aplicación del Artículo 19 de la ley 388 de 1997 y el Decreto 2181 del 2006, que en su Artículo 29 establece las actuaciones urbanísticas en suelo de expansión urbana mediante la opción de un Plan Parcial, como también los acuerdos 001 de febrero del 2000 (PBOT), el Acuerdo 20 de Diciembre de 2.006 (Revisión y ajuste del PBOT) y el Decreto 053 del 2007 la Reglamentación Urbanística para el municipio de Mosquera que permite el desarrollo del Sector de Siete Trojes del municipio de Mosquera, por medio de un Plan Parcial, por estar ubicado en suelo de expansión urbana, compuesto por doce predios para un total de 115,16 Hectáreas y con las disposiciones permitentes sobre los aspectos de sistemas estructurantes (Plan Vial, Sistema ambiental, de espacio público, de equipamiento, zonas verdes y comunales, normas para el equipamiento público y zonas verdes y comunales, sistemas de servicios públicos, subsistemas de acueductos, alcantarillados, sanitarios y pluviales; subsistemas de energía eléctrica, teléfonos, gas y otros, manejo integral de residuos sólidos), todo esto enmarcado en las normas urbanísticas y arquitectónicas generales y la gestión financiera de cooperación entre participantes por medio de aportes privados, contribución por valorización y tarifas, mediante la creación de una entidad gestora con figura mixta (privada-pública) que administre y ejecute el Plan Parcial, mediante competencias de gestión y financiación y mediante la distribución de cargas y beneficios establecida en el artículo 27 de la Ley 388 y determinadas en la sección 28.03 de este Decreto 116, apoyándose en las unidades de actuación urbanística y en los programas de ejecución del Plan Parcial.

### 7.3. HECHO GENERADOR DE LA PLUSVALIA.

*Ley 388/97 Art. 74º*

7.3.1. El hecho o acción Urbanística generadora de la Plusvalía, es El Decreto 116 del 27 de Agosto de 2.007, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial Zona de Expansión Industrial Siete Trojes en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca" y el Acuerdo No. 20 del 06 de Diciembre 29, por medio del cual se Adopta la revisión y ajuste al El Plan de Básico De Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera de Cundinamarca, zonificado como "zonificado como, Zona de Expansión Industrial Siete Trojes en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca". (Libro Sexto, Artículo 66 Numeral 66.1 y 66.2).

7.4. Según El Acuerdo No.003 del 1 de marzo del año 2000 "Por medio del cual se reglamenta la participación en la plusvalía en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca", especialmente en los Artículos 4, 9, 11, 12, 13 y 14.

7.5. El precio comercial antes de la acción Urbanística; se tasara con la reglamentación anterior, dada anteriormente por el Acuerdo El Acuerdo No. 001 del 23



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingenieria

de Febrero del 2.000, "Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera".

**7.6. NORMA MAS RENTABLE Y DE MAYOR INTENSIDAD DE USO:** Vemos entonces que en este polígono de Plusvalía (sector), se cambia una actividad (uso) de desarrollo de **ZONA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL** según El Acuerdo No. 20 del 06 de Diciembre 29, por medio del cual se Adopta la revisión y ajuste al El Plan de Básico De Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera de Cundinamarca, (Libro Sexto Artículo 66 Numeral 66.1 y 66.2); Cambiando a una norma mas rentable, **El Decreto 116 del 27 de Agosto de 2.007**, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial Zona de Expansión Industrial Siete Trojes en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca", zonificando estas áreas como "**PLAN PARCIAL ZONA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL SIETE TROJES**", Área de Actividades, Industriales, Comerciales, y un índice de ocupación máximo del 75% del área total del predio,

**7.7. NOCIÓN DE LA PLUSVALÍA:** Los instrumentos de captura de plusvalía aunque difíciles de aplicar, son ampliamente beneficiosos para la planificación fiscal de los entes territoriales.

En América Latina, Colombia se ha destacado por su larga y particular tradición de institucionalización de la captura de Plusvalías mediante la contribución de valorización (Una especie de tasación especial) y la contribución de desarrollo municipal Ley 9 de 1989, que antecedió al actual instrumento de participación en plusvalías.

Tiene antecedentes de función en Europa desde el siglo XIX; en 1921, año de introducción de la primera de estas leyes, Colombia ha desarrollado una cultura fiscal en la cual los ciudadanos son consientes de los instrumentos de captura de plusvalía y los aceptan como mecanismo legítimo de recaudación de ingresos; como ejemplo en 1968 (época de mayor uso), la contribución de valorización representó el 16% de los ingresos municipales en Bogota y el 56% en Medellín; en la década de los 80 del siglo anterior se recaudó el 30% de lo ingresos totales en Cali, no obstante, debido a que el suelo aún no desempeña un papel importante como defensa contra la inflación en países del tercer mundo, como Colombia, en donde los mercados de capital aun no están muy desarrollados, la puesta en practica de tales instrumentos sigue enfrentando una resistencia política por parte de algunos grupos de interés, desde propietarios y promotores poderosos, hasta familias de bajos y medianos recursos para quienes la tierra en una importante fuente de ahorro.

Sobre la base de esta experiencia la ley 388 de 1997, que creó las participación en plusvalías, decretó que todas las municipalidades y áreas metropolitanas, deben diseñar y aprobar un Plan de Ordenamiento Territorial y adoptar La Plusvalía como una de las fuentes principales de ingresos del Plan.

Normatizó también que lo recaudado por concepto de plusvalía, deberá utilizarse principalmente para la provisión y desarrollo de infraestructura, viviendas sociales a vecindades pobremente dotadas de servicios públicos, así como para obras publicas de interés general.

La participación en plusvalía se basa en el Derecho público y legítimo de la comunidad, representada por los alcaldes, para participar en la captación de los aumentos del valor de la tierra generados por gestiones administrativas, como cambios de zonificación o densidad, obras ejecutadas por el estado; aumentos que pueden significar ganancias sustanciales para el propietario de la tierra.

Es importante anotar que este instrumentos no es un impuesto, ni tampoco una contribución o tarifa, sino mas bien un derecho de la comunidad ha participar "de los beneficios resultantes de las funciones gubernamentales de las alcaldías, orientadas a



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

mejorar el desarrollo urbano; entendiéndose que la participación en plusvalía no es solamente un recurso fiscal para el funcionamiento del desarrollo urbano, sino, ante todo, un poderoso instrumento de gestión para el ordenamiento del territorio en el cumplimiento de la función pública del urbanismo que es, de acuerdo a los principios que lo regulan: "La función Social y ecológica de la propiedad, la prelación del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios acarreados por los procesos de apropiación, uso y transformación del territorio (Artículo 2 y 30 de la Ley 388 de 1997)".

### 8. ANALISIS DEL SECTOR

#### 8.1 FACTORES Y ASPECTOS ECONÓMICOS

Al evaluar el inmueble motivo de este ejercicio profesional, con el fin de determinar el valor real, hemos tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

8.1.1. **Ubicación, localización y proximidad** del inmueble a sectores de industrias, comercio y servicios; parques Industriales, comerciales, Aeropuertos, Zonas francas y algunos sectores Residenciales, además la vecindad a Bogotá D.C.

8.1.2. **Normatividad del sector.** Área de Actividades, Industriales, Comerciales y de servicios, normatizado por El Decreto 116 del 27 de Agosto de 2007, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial Zona de Expansión Industrial Siete Trojes en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca", zonificando estas áreas como "PLAN PARCIAL ZONA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL SIETE TROJES", y EL ACUERDO NO. 20 DEL 06 de Diciembre 29 /06 (PBOT) Artículo (16-7).

8.1.2. **La dinámica del sector.** En el se ha desarrollado un sector Industrial, Comercial, rodeado por sectores, Industriales y Comerciales, de dos municipios, con gran actividad de construcción (preliminares de Urbanismo).

#### 8.2. ESTUDIO ECONOMICO

Teniendo en cuenta que La Ingeniería de Avalúos es un tema de alta complejidad que exige, no solo conocimientos en esta disciplina, sino interdisciplinariamente, para que se nos permita conocer la realidad comercial y socioeconómica a los temas anteriormente propuestos, se utilizó para hallar el valor de referencia de los avalúo los siguientes factores e investigaciones:

8.2.1. Se aplicó el **Método de Comparación Directa de Mercado**, con investigación en el sector, visitas a terreno, Investigación Informática, avisos en prensa y sector inmobiliario del municipio, y se verificó mediante el *Método de Precio Sombra*.

8.2.2. Se realizaron investigaciones de las últimas operaciones y avalúos efectuados en el sector del inmueble de características similares, tomadas del banco de datos de la **Lonja de Bogotá, las Inmobiliarias de Mosquera y API**, y avalúos puntuales efectuados por El IGAG y **avaluadores particulares, Escrituras de entidades financieras y bancarias**, compras de ECOPETROL por las zonas de conducción de Gas (Propano) donde se aprecia que los precios han crecido proporcionalmente al movimiento Inmobiliario de Bogotá y la Sabana de Occidente, registrado como fenómeno atípico y especial de la economía del sector, por el desarrollo especial del municipio, que con modernas y acertadas políticas de desarrollo territorial, han atraído al sector Municipal, inversión nacional y extranjera para desarrollos Industriales y residenciales, con sus benéficas consecuencias de tipo social y de aumento del valor del suelo Urbano y rural.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

8.2.3. Se comparó la oferta y demanda de éste tipo de inmueble existente en el momento del avalúo y los avalúos del sector ejecutados en el último año por esta oficina.

8.2.4. Por las características específicas y particulares de los inmuebles motivo de este avalúo, se utiliza el Método de Comparación o información de ofertas, siguiendo los lineamientos mandados por La Resolución No. 762 del 23 de Octubre de 1.998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, "por la cual se establece la metodología para la elaboración de avalúos de Plusvalía ordenados por la Ley 388 de 1.997".

### 8.3. ANALISIS

#### 8.3.1. NORMAS

**NORMAS ANTERIORES:** En estos predios rurales antes del PBOT, dentro de una zona rural con afectaciones de protección o de distrito de riego, tenían la posibilidad dentro de La Norma Municipal y el Acuerdo de La CAR, (El Acuerdo 16 de 1.998), habían venido permitiendo el desarrollo industrial dentro de un índice de ocupación del 50%, incluyendo las zonas de vías, adoquines, salones comunales, zonas de tratamiento de aguas etc., es decir cualquier construcción que cubra el terreno, pero de todas maneras tiene la posibilidad de construir bodegas.

La Normatividad Anterior dada por El **Acuerdo No. 001 del 23 de Febrero del 2.000, Acuerdo No. 001 del 23 de Febrero del 2.000**, (uso por medio del cual se Adopta El Plan de Básico De Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera de Cundinamarca, zonificado como Plan Parcial Zona de Expansión Industrial Zona de Siete Trojes (Libro Sexto Artículo 66 Numeral 66.1 y 66.2).

Con la necesidad de mantener la tradición del Municipio en desarrollo Industrial y actividades agrícolas y ganaderas de la zona rural del Municipio, hecho que conllevó a la revisión del plan de Ordenamiento, determinando que la visión de Planes Parciales en Zonas de Expansión Industrial Zona de Siete Trojes, se debía orientar hacia lo productivo, Industrial y comercial, ante el cambio económico y los servicios necesarios para La Ciudad de Bogotá y por estar localizado sobre La Troncal del Occidente (Variante), es la razón por lo que se produce El **Acuerdo No. 20 del 06 de Diciembre 29, por medio del cual se Adopta la revisión y ajuste al El Plan de Básico De Ordenamiento Territorial (PBOT) del municipio de Mosquera en Cundinamarca, "zonificado como, Zona de Expansión Industrial Siete Trojes en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca". (Libro Sexto, Artículo 66 Numeral 66.1 y 66.2), finalmente reglamentado por El Decreto 116 del 27 de Agosto de 2.007, "Por medio del cual se adopta el Plan Parcial Zona de Expansión Industrial Siete Trojes en el municipio de Mosquera Departamento de Cundinamarca" Área de Actividades Industriales y Comerciales, como zona para desarrollo de Parques Industriales y Comerciales, que produce los hechos de Plusvalía y requieren los avalúos de antes y después del hecho o acción Urbanística generadora de la Plusvalía.**

Acuerdo 20  
Dic. 29  
2006

#### 8.3.2. ANALISIS DE PRECIOS

En el análisis de precios de los últimos 10 años de estos predios tuvimos en cuenta que en el resumen de tasas % anuales reales de valorización del suelo Urbano, el estudio de **la Lonja de Bogotá "El Valor del Suelo De La Sabana De Bogotá 2.006"**, en el informe de CAMACOL, que señalan como en el año de 2.004 / 05 / 06, los precios inmobiliarios del Municipio y en general han llegado a los topes históricos, logrado hoy, con las especiales políticas de desarrollo territorial de la Administración, en el PBOT que han atraído al territorio Municipal, inversión nacional y extranjera para desarrollos Industriales.



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingeniería

Se encontró para esa zona, que desde el año 2.000 al 2.006 los indicadores son constante y crecientemente positivos, razón por la cual deducimos que existe una demanda operativa en esta franja en que se ubican este inmueble, (que podemos denominar valorización)

8.3.3. El concepto de plusvalía para estos predios que tiene que ver, con la nueva figura urbanística del Plan Parcial, elemento necesario para el desarrollo de predios ubicados en suelos de expansión urbana que requieren actuaciones urbanísticas que tienen que ver con la cooperación entre partícipes y la distribución de cargas y beneficios generales y locales en el sentido de los costos de la infraestructura asumidos por los entes gubernamentales (Nación, Gobernación y Municipios) o los copartícipes cuyo monto según el programa de ejecución propuesto por los profesionales que desarrollaron el proyecto del Plan Parcial (Compañía Camilo Santamaría, Arquitectos Urbanistas S.A. para los predios 1 dos y 10 del Plan Parcial, según el Programa de Ejecución anexo por esta compañía es de (11.891'232.593.65).

Para la Empresa Zona Franca de Bogotá S.A. desarrolladora de los lotes en mención, contrató a la Compañía Gómez Cajiado y Asociados S.A. para elaborar el estudio de factibilidad técnica, del proyecto Zona Franca de Occidente, sobre el diseño urbanístico propuesto por esta compañía, para los dos predios que conformarán el Parque Industrial Zona Franca de Occidente en el Plan Parcial de Siete Trojes Zona Industrial, predios que denominaremos como partícipes así:

Predio No.1: FC-Lotes Mosquera San Laureano  
Predio No.2: FC-Lotes Mosquera El Paraíso

Para los cuales efectuaron una lista de tareas, diseños, obras, y presupuestos técnicos de 16 ítem por un valor aproximado de MIL SETECIENTOS SETENTA MILLONES (1.770.000.000) de la cual se tomó la planta de bombeo como elemento representativo para la plusvalía; cuyo presupuesto detallado se anexa en el documento que esta compañía (Gómez, Cajiado y Asociados S.A.) envía por solicitud de este profesional, al señor Secretario de Planeación Municipal, presupuesto total por un valor de (342'033.643), cuyos planos se anexan a este ejercicio valuatorio en el capítulo de anexo documentario con el documento de Gómez Cajiado. Teniendo en cuenta que en el programa de ejecución del Plan Parcial de Siete Trojes ejecutado por la Compañía Camilo Santamaría Arquitectos Urbanistas S.A. que se anexa a este estudio en la Fase 1 de los lotes 1.2. y 10 y que es parte del total del urbanismo que requiere el Plan Parcial, calculamos como incidencia sobre el costo total de la Planta de Bombeo el 40%.

También tomaremos con los datos jurídicos la plusvalía sin tener en cuenta ninguna obra necesaria para desarrollar el Plan Parcial en donde su incremento o delta es muy pequeño porque solamente incide el valor normativo del Decreto 116 de agosto de 2.007.





## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingenieria

CALCULO DE PLUSVALIA CON OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y DATOS TECNICOS (TOPOGRAFIA)			
CONCEPTO	AREA MTS2	VALOR (\$)	VALOR TOTAL (\$)
Área Tributaria	321.959,66		
Valor Unitario Plusvalia con Infraestructura		2.000	
Valor Total Plusvalia con Infraestructura			643'919.320
Participación del Municipio en Plusvalia 30%			193'175.796
Costo Total de la Estación de Bombeo		342'033.643	
Incidencia de la Estación de Bombeo en Plusvalia		136'830.457,16	
Participación en Plusvalia Menos Incidencia en Plusvalia de la Estación de Bombeo 40%		56'362.338,84	
Participación en Plusvalia sin obras de infraestructura			56'362.338,84
Valor Unitario de Participación en Plusvalia sin Infraestructura			175,06

CALCULO DE PLUSVALIA SIN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y DATOS JURIDICOS			
CONCEPTO	AREA MTS2	VALOR (\$)	VALOR TOTAL (\$)
Área Tributaria	249.032,71		
Valor Unitario Plusvalia sin infraestructura		750	
Valor Plusvalia sin infraestructura			186'774.540
Participación en Plusvalia 30%			56'032.362gg

#### 8.4. OBSERVACIONES.

Las áreas y linderos fueron tomadas de las Escrituras Públicas de Compra Venta y Comodato a título precario No 4.197 del 15 de Diciembre del 2.006, de la Notaría Once (11) de Bogotá, debidamente registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la Zona Centro de Bogotá al folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-18834 del predio San Laureano y la No 4.198 del 15 de Diciembre del 2.006, de la Notaría Once (11) de Bogotá, debidamente registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la Zona Centro de Bogotá al folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-505920 del predio El Paraíso

El presente avalúo no contiene un estudio de títulos.



**Asesores Profesionales  
Inmobiliarios e Ingeniería**

**CALCULO DE PLUSVALIA SIN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.  
DETERMINACIÓN DEL PRECIO COMERCIAL DEL TERRENO AFECTADO  
(ÁREA ZONA PLAN PARCIAL ZONA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL SIETE TROJES)  
ANTES DEL HECHO GENERADOR**

AREAS: Área Tributaria datos Técnicos, es de .249.032,71 Mts2.  
FECHA: Diciembre 25 de 2.006.

DESCRIPCION	AREA M <sup>2</sup>	VALOR M <sup>2</sup>	VALOR TOTAL
Terreno	249.032,71	35.000,00	\$ 8.716.144.850,00
			\$ -
			\$ -
			\$ -
<b>TOTAL AVALUO</b>			<b>\$ 8.716.144.850,00</b>

**CALCULO DE PLUSVALIA SIN OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.  
DETERMINACIÓN DEL PRECIO DEL TERRENO AFECTADO.  
(ÁREA ZONA PLAN PARCIAL ZONA DE EXPANSIÓN INDUSTRIAL SIETE TROJES)  
DESPUÉS DEL HECHO GENERADOR, NUEVO PRECIO DE REFERENCIA.**

AREA: Área Tributaria # 1, es de 64.150,23 Mts2.  
FECHA: Octubre 10 de 2.007

DESCRIPCION	AREA M <sup>2</sup>	VALOR M <sup>2</sup>	VALOR TOTAL
Terreno	249.032,71	35.750,00	\$ 8.902.919.382,50
			\$ -
			\$ -
			\$ -
<b>TOTAL AVALUO</b>			<b>\$ 8.902.919.382,50</b>

**CALCULO DE PLUSVALÍA SING OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.**


La diferencia o Delta entre el precio Comercial y el de referencia, es La Plusvalía Generada por El Decreto 116 del 27 de Agosto de 2.007 y el Acuerdo No. 20 de Diciembre 29 del 06

Valor Plusvalía Generada = Precio de Referencia 2.007 – Precio Comercial 2.006  
**Plusvalía Generada = 8.902.919.382,50 – 8.716.144.850 = \$ 186.774.532,50**  
 Valor Plusvalía metro cuadrado = Plusvalía Generada / Área Neta del Predio.  
 Valor Plusvalía metro cuadrado = 186.774.532,50 / 249.032,71 = \$ 750,00  
**Participación en Plusvalía del Municipio = \$ 186.774.532,50 \* 30% = \$ 56.032.359,75**



## Asesores Profesionales Inmobiliarios e Ingenieria

PLUSVALIA	VALOR
LA PARTICIPACIÓN DE PLUSVALIA DE ESTE PREDIO A QUE TIENE DERECHO EL MUNICIPIO ES DE: <b>CINCUENTA Y SEIS MILLONES TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS.</b>	\$ 56'032.359,75


  
**ING. EDUARDO A. RAMÍREZ PÁEZ**  
 Gerente Asesores Profesionales  
 Inmobiliarios Profesional Avaluador  
 RNA de Fedelonjas N° 1803.  
 R.N.A. Superintendencia de Industria  
 y Comercio No.01048279  
 Miembro de la Cámara de Propiedad  
 Raíz Lonja Inmobiliaria No.012


  
**ING. JAVIER EDUARDO RAMÍREZ RUIZ**  
 Profesional Avaluador  
 R.N.A. de Fedelonjas No.1626  
 R.N.A. Superintendencia de Industria  
 y Comercio No.01048275  
 Miembro de la Cámara de Propiedad Raíz  
 Lonja Inmobiliaria No.032

### CERTIFICACIÓN

Los suscritos profesionales avaluadores hacen constar que han examinado cuidadosamente la propiedad arriba descrita y que la cantidad indicada corresponde al mejor criterio imparcial. Además certifica no tener en el presente o en el futuro próximo interés en la propiedad avaluada.

En concordancia con lo establecido por los Decretos 1420/1998 y 422/2000, expedidos por el Viceministerio de Desarrollo Económico y de Hacienda y Crédito Público, esta valuación comercial tiene una vigencia de un año contado desde la fecha de su expedición, siempre y cuando las condiciones físicas del inmueble valorado no sufran cambios significativos; así como tampoco se presenten variaciones representativas de las condiciones del mercado inmobiliario homogéneo.

  
**ING. EDUARDO A. RAMÍREZ PÁEZ**  
 Gerente Asesores Profesionales  
 Inmobiliarios Profesional Avaluador  
 RNA de Fedelonjas N° 1803.  
 R.N.A. Superintendencia de Industria  
 y Comercio No.01048279  
 Miembro de la Cámara de Propiedad  
 Raíz Lonja Inmobiliaria No.012

  
**ING. JAVIER EDUARDO RAMÍREZ RUIZ**  
 Profesional Avaluador  
 Miembro de la Cámara de Propiedad Raíz  
 Lonja Inmobiliaria No.032  
 R.N.A. de Fedelonjas No.1626

