

LA PROTECCIÓN DE LOS ELEMENTOS NATURALES URBANOS EN LA DINÁMICA DEL  
DESARROLLO URBANÍSTICO E INMOBILIARIO.

JENNY ALEJANDRA POLANIA SALGADO  
VIVIAN ANDREA CASTRO LAYTON

Trabajo de grado

Director  
Carlos Alberto García Reyes  
Arquitecto – Especialista en Derecho Urbanístico

PONTIFICA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS  
ESPECIALIZACION EN DERECHO URBANISTICO  
BOGOTA  
2012

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	4
1. MARCO TEORICO	6
1.1 CONCEPTOS SOBRE EL DESARROLLO	6
1.2 EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE	7
1.2.1 ANTECEDENTES	10
1.2.2 MARCO INTERNACIONAL	11
1.2.3 MARCO LOCAL (NACIONAL)	13
2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE	15
2.1 MARCO NORMATIVO GENERAL	15
2.1.1 Constitución de 1991	15
2.1.2 Ley 99 de 1993	17
2.1.3 Ley 2811 del 1974	17
2.1.4 Decreto 1504 de 1998	18
2.1.5 Ley 388 de 1997	19
2.1.6 Decreto 151 de 1998	19
2.2 LA DIMENSION AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	20
2.2.1 Principios generales de la ley de ordenamiento	20
2.2.2 El concepto de estructura ecológica principal	21
2.2.3 El sistema de espacio público	25

3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DEL DESARROLLO URBANO	27
3.1 CARGAS URBANISTICAS	27
3.2 BENEFICIOS URBANISTICOS	29
3.3 SISTEMAS DE REPARTO EQUITATIVO DE LAS CARGAS Y LOS BENEFICIOS	29
3.3.1 Objetivos del reparto de cargas	30
3.3.2 Marco legal de los sistemas de reparto	30
3.4 MECANISMOS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS DE EDIFICABILIDAD	31
3.4.1 Concepto de derecho de edificabilidad	31
3.4.2 Áreas originadoras y receptoras	32
3.4.3 Compensaciones por tratamiento de conservación ambiental	33
3.5 DERECHOS DE EDIFICABILIDAD EN LA DINAMICA INMOBILIARIA	34
4. ANALISIS DE CASO	34
4.1 CRITERIOS DE SELECCIÓN	34
4.2 CASOS DE ESTUDIO	36
5. RECOMENDACIONES PARA LA ESTRUCTURACION E IMPLEMENTACION DE SISTEMAS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS DE EDIFICABILIDAD ORIGINADOS EN AREAS DE PROTECCION AMBIENTAL EN SUELO URBANO.	60
BIBLIOGRAFIA	62

## INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico No. 1	9
Gráfico No. 2	11
Gráfico No. 3	14
Gráfico No. 4	27
Gráfico No. 5	30
Gráfico No. 6	36
Gráfico No. 7	39
Gráfico No. 8	44
Gráfico No. 9	48
Gráfico No. 10	51
Gráfico No. 11	53

## INTRODUCCION

Las dinámicas propias del desarrollo de las ciudades se circunscriben fundamentalmente a un conjunto de conductas claramente evidenciables: i) la concentración de capital, ii) el consumo de recursos tendientes a proveer materias primas para la fabricación de bienes, iii) la tendencia a crecer en función de la disponibilidad de tales recursos y iv) la asunción de una capacidad de soporte ilimitada del territorio.

En este sentido, el desarrollo urbano resulta ser, en principio y en un planteamiento intencionalmente reduccionista, una consecuencia de la conjunción de una visión política que genera una imagen de territorio socialmente aceptada, una estructura administrativa encargada de definir y operar las reglas para alcanzar o mantener dicha imagen, una estructura de producción capaz de proveer los bienes y servicios que los habitantes demandan y un mercado basado en la existencia de oferentes y demandantes de dichos bienes y servicios, algunos de los cuales tienden a facilitar la conformación de monopolios dadas las dificultades para su obtención o generación.

Es en este marco que la disponibilidad de suelo desarrollable, es decir, aquel que puede ser destinado de manera inmediata o en el futuro para la localización de actividades propias de las ciudades, se convierte en un imperativo para los habitantes de tales urbes quienes, en presencia de los otros elementos que hemos mencionado, lo demandarán tan rápidamente como esté disponible.

Siendo esa la situación, la capacidad de carga del soporte ambiental que determina la posibilidad de sobrevivir de los mismos habitantes se ve seriamente comprometida, y lo que anteriormente se entendía como una despensa ilimitada de recursos ahora se presenta como un depósito finito altamente sensible a los cambios operados por el hombre. No obstante ser ello cierto, a menos que se logren compaginar las lógicas del desarrollo económico con el propósito de proteger dichas estructuras para garantizar su preservación y, con ella, la supervivencia de todo lo que sobre ellas se asienta, el ambiente tenderá sin remedio a ser sobrepasado y extinguido por la fuerza del capital.

Se requiere entonces encontrar ese espacio de articulación y acercamiento entre las dos lógicas y, en lo que concierne al ordenamiento territorial y la planificación urbana, determinar cómo se logran tender vínculos de mutuo beneficio entre ellas, de manera que se logre garantizar la protección de los elementos ambientales sacando partido de las propias dinámicas del desarrollo urbanístico e inmobiliario.

## 1. MARCO TEORICO

### 1.1 CONCEPTOS SOBRE EL DESARROLLO

En primera instancia, se ha considerado pertinente realizar una revisión de las acepciones más significativas relacionadas con el concepto de desarrollo, con miras a focalizar la discusión en la relación de dicho concepto con la sostenibilidad urbana y el ordenamiento del territorio.

El concepto de desarrollo puede enmarcarse o referirse a los avances y las mejoras que permiten satisfacer las necesidades humanas básicas, tales como los sistemas para la provisión de agua potable, las técnicas para la provisión de viviendas, las tecnologías desarrolladas para mejorar la producción de alimentos y los sistemas de abastecimiento que aseguren la provisión de comida a la población de un territorio.

Por esta razón, el desarrollo es un condicionante del modelo de vida dentro de un territorio, en el que sus habitantes suplen sus necesidades a través del uso de los recursos naturales, debiendo serlo en forma racional y sustentable, así como también aplicando una tecnología que permita la preservación de los mismos.

Consecuente con lo anterior, aparecen dos temas intrínsecos al concepto de desarrollo: el nivel y la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, tal como se evidencia en la cita siguiente:

“Luego de satisfacer las necesidades básicas, el desarrollo también buscará suplir aquellas necesidades que sean importantes para los integrantes de una sociedad determinada; buscará mejorar cada vez más el nivel y la calidad de vida.

El desarrollo está caracterizado por condiciones que dejan al alcance de todos los grupos sociales, las organizaciones y los servicios de educación, salud, alimentación y vivienda. Además, debe establecerse un respeto por las diferentes culturas y tradiciones. Cada sociedad tiene sus propias prioridades, por lo que cada una de ellas buscará su propia manera de suplir sus necesidades. Tendrá su propio concepto de desarrollo, que buscará según los aspectos culturales, económicos, religiosos, políticos y ambientales que posea”<sup>1</sup>.

Según la teoría económica, el desarrollo permite impulsar las oportunidades de empleo para la sociedad y los medios para que sus integrantes puedan satisfacer sus necesidades básicas, siempre que exista una distribución equitativa de la riqueza, en un marco de cierta equidad social, que permita a los habitantes acceder a los servicios básicos. El desarrollo económico considera así la generación de riqueza, es decir, el aumento de la producción de bienes y servicios, como un hecho inherente al funcionamiento del sistema económico y como un elemento estructural para garantizar que se generen excedentes suficientes para establecer vínculos de intercambio con otras sociedades, que permitan repetir el ciclo y, con ello, acceder a los bienes y servicios que son requeridos por la sociedad originadora. En este sentido, el desarrollo de tecnología adecuada se convierte en una determinante fundamental que, a su vez, terminará por condicionar o definir la interrelación del sistema económico con el bienestar social.

---

<sup>1</sup> ¿Qué es el desarrollo? 02 agosto 2012. Disponible URL: <http://www.misrespuestas.com/que-es-el-desarrollo.html>

Si se tiene en cuenta esta relación, se entiende que el sistema siempre estará condicionado a la disponibilidad de recursos necesarios para su funcionamiento (materia prima, mano de obra, equipos y medios de intercambio adecuados), razón por la cual, ante el crecimiento del propio sistema por cuenta del aumento de la población y el consecuente incremento de las demandas por bienes y servicios básicos, la lógica interna de las relaciones construidas se encontrará rápidamente en conflicto con la limitante de acceso a recursos, en tanto el sistema crezca más rápido de lo que las fuentes puedan proveer dichos recursos.

Esta situación pasó de la teoría económica a la evidencia cotidiana al constatarse que el planeta tiene límites y que el aprovechamiento de las materias primas no resultaba ser ilimitado como en algún momento se consideró. Aún más, como se verá más adelante, esta situación de crisis en el acceso a los recursos permitió evaluar, cada vez con mayor precisión, los efectos acumulativos sobre el medio ambiente de los procesos creados, en una visión de sociedad industrializada en la que se consideraba la contaminación como un subproducto inherente a la transformación de los materiales en productos terminados.

Es en realidad en la década de los años setenta, en donde se observa que el mundo a través de la Organización de las Naciones Unidas, por primera vez, cuestiona las prácticas de utilización de los recursos y se pregunta cuándo será irreversible el cambio ecológico y se alcanzará el punto de amenaza a la supervivencia de las especies y de la raza humana. La respuesta a este interrogante fue tan contundente que generó la necesidad de repensar completamente el modelo de desarrollo hasta ese momento imperante y le dio paso a la emergencia del concepto de desarrollo sostenible, una visión que pretende conciliar las dimensiones sociales y ambientales con el crecimiento económico.

En esta nueva aproximación “multidimensional”, el desarrollo económico no se abstrae de las condiciones medio ambientales o socioculturales; por el contrario, las hace parte del diseño del nuevo sistema y procura generar bienestar a todos los integrantes de la sociedad, en el marco de un claro respeto por las estructuras ecosistémicas, en tanto son el soporte de la propia supervivencia humana. No basta entonces con acrecentar la riqueza, sino que ésta debe garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos adecuados a todos los habitantes del territorio y la preservación de las estructuras naturales que le sirven de escenario y ambiente vital.

## 1.2 EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

“Las diferentes enseñanzas religiosas, filosofías medievales y creencias tradicionales, proponen ideas y pensamientos relacionados con la necesidad de vivir en armonía con la naturaleza y con los otros. Esto es en esencia la lógica de lo que nosotros hoy llamamos sostenibilidad. D. Mebratu (1998).<sup>2</sup>

El concepto de Desarrollo Sostenible es un discurso que emerge por que se llegan a los límites de la utilización de los recursos naturales; se da entonces por una necesidad inherente al ciclo económico y no por mero altruismo. El planeta es limitado, los recursos y materias primas también lo son y esto representa una amenaza para la sostenibilidad de los ciclos económicos y para la misma supervivencia de la condición humana.

---

<sup>2</sup> Pérez Mario, Rojas Jhonny, Ordoñez Camilo. *Desarrollo sostenible: Principios, aplicaciones y lineamientos de política para Colombia*, Editorial Universidad del Valle, 2010, p. 35.

Hasta la construcción del concepto de Desarrollo Sostenible, los temas concernientes al ambiente y al desarrollo económico eran tratados como dos problemas independientes. Por ende, abordar el tema de desarrollo sostenible implicaba tener un conocimiento tanto ambiental como económico, tal como lo evidencia la siguiente cita: “El economista no tenía referentes ambientales para evaluar o proponer el desarrollo. Las reflexiones sobre la relación entre ambiente y desarrollo surgieron cuando, en términos económicos, se empezó a sentir el carácter limitado de la oferta natural. Como consecuencia, se cuestionó el crecimiento sin límites, uno de los postulados principales del paradigma económico dominante”<sup>3</sup>

Bajo esta perspectiva el Desarrollo Sostenible se debe encaminar en la búsqueda para suplir las necesidades básicas que tiene una sociedad. Analizamos como el desarrollo y el bienestar social, están limitados por el nivel tecnológico, los recursos del medio ambiente y la capacidad del medio ambiente para absorber los efectos de la actividad humana.

Es fundamental entender la importancia del uso racional de los recursos naturales que se encuentran en la ciudad, siendo este factor, la base para conseguir un desarrollo ideal de la ciudad, tal como se evidencia en la siguiente cita:

“El sistema económico basado en la máxima producción, el consumo, la explotación ilimitada de recursos y el beneficio como único criterio de la buena marcha económica es insostenible. Un **planeta limitado** no puede suministrar indefinidamente los recursos que esta explotación exigiría. Por esto se ha impuesto la idea de que hay que ir a un desarrollo real, que permita la mejora de las condiciones de vida, pero compatible con una explotación racional del planeta que cuide el ambiente. Es el llamado desarrollo sostenible”.<sup>4</sup>

En otra definición, planteada por D. Pearce, A. Markandya y E.B. Barbier, se define que en una sociedad sostenible no debe haber:

- “un declive no razonable de cualquier recurso
- un daño significativo a los sistemas naturales
- un declive significativo de la estabilidad social”<sup>5</sup>

En el mismo sentido, H. Dalyen establece que una sociedad sostenible es aquella en la que:

- “Los recursos no se deben utilizar a un ritmo superior al de su ritmo de regeneración.
- No se emiten contaminantes a un ritmo superior al que el sistema natural es capaz de absorber o neutralizar, los recursos no renovables se deben utilizar a un ritmo más bajo que el que el capital humano creado pueda remplazar al capital natural perdido. Concretando esta definición en un caso práctico, el de los combustibles fósiles, significa que se tiene que utilizar una parte de la energía liberada para crear sistemas de ahorro de energía o sistemas para hacer posible el uso de energías renovables que proporcionen la misma cantidad de energía que el combustible fósil consumido.”<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup>Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. 29 de Julio de 2005. Disponible URL: <http://www.fuac.edu.co/revista/M/seis.pdf>

<sup>4</sup>Desarrollo sostenible. 08 octubre 1999. Disponible URL: <http://www.tecnun.es/asignaturas/Ecologia/Hipertexto/14P01EcSoc/140DesSost.htm>

<sup>5</sup>El desarrollo sostenible. 10 de diciembre de 2000. Disponible URL: [http://ccqc.pangea.org/cast/sosteni/so\\_scast.htm](http://ccqc.pangea.org/cast/sosteni/so_scast.htm)

<sup>6</sup>Ibid.

Otras acepciones se acercan a lo que usualmente se conoce como Desarrollo Sostenible en los siguientes términos:

“El término desarrollo sostenible, perdurable o sustentable se aplica al desarrollo socio-económico y fue formalizado por primera vez en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumiría en el Principio 3º de la Declaración de Río (1992): *Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades*”.<sup>7</sup>

El concepto de desarrollo sostenible se divide en tres componentes: el ambiental, el económico y el social; en donde se le da prevalencia al aspecto social por la relación que tiene entre el bienestar social con el medio ambiente y el desarrollo económico.

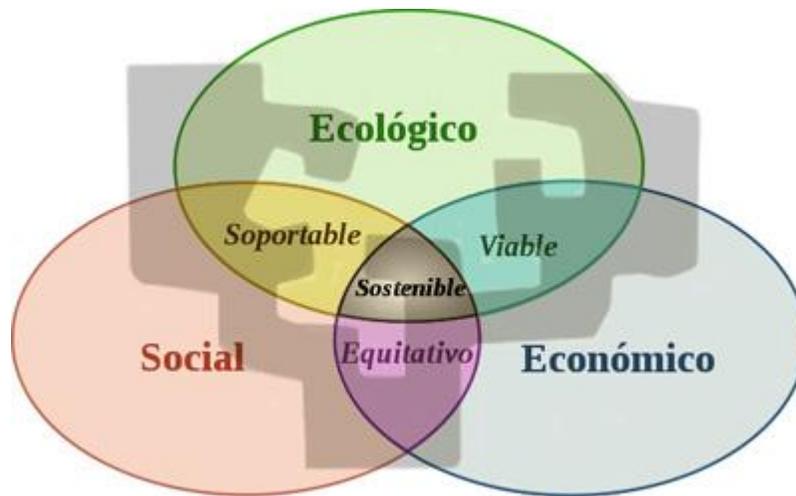


Gráfico No. 1

<sup>8</sup>Esquema de los tres pilares del Desarrollo Sostenible (Fuente de la imagen: [http://www.unibertsitatehedakuntza.ehu.es/p268rsct/es/contenidos/informacion/rs\\_desarrollo\\_sostenible/es\\_info/desarrollo\\_sostenible.html](http://www.unibertsitatehedakuntza.ehu.es/p268rsct/es/contenidos/informacion/rs_desarrollo_sostenible/es_info/desarrollo_sostenible.html)).

"Sostenibilidad es la capacidad de la humanidad para garantizar que satisfice las necesidades actuales sin arriesgar la capacidad de que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades". (Comisión mundial de medioambiente y desarrollo, Nuestro futuro común en 1987)

"La idea de desarrollo sostenible es muy sencilla. Se trata de garantizar una mejor calidad de vida para todas las personas, en el presente y para las generaciones futuras". – (Oportunidades de cambio, Departamento de Medio Ambiente, Transporte y Regiones del Reino Unido, 1998).

<sup>7</sup> Informe - Brundtland. 28 octubre de 2008. Disponible URL: <http://es.scribd.com/doc/7582863/Informe-Brundtland>

<sup>8</sup> Ibid.

### 1.2.1 ANTECEDENTES

Entre los años 1960 y 1980 se hizo el primer avance en cuanto a sostenibilidad ambiental, la superación de la pobreza y la puesta en marcha de los objetivos de desarrollo ambiental sostenible.

Fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente y Desarrollo y la Cumbre de Río de Janeiro en el año 1992 donde se planteó la discusión sobre la contradicción o la complementariedad de la protección del medio ambiente y del desarrollo económico y social, temas fundamentales para lograr el desarrollo sostenible; de las discusiones realizadas en el marco de estos dos eventos mundiales, se originaron la “Declaración de Río” y el “Programa 21”, instrumentos políticos que han servido de orientación para la definición de acciones locales en los países interesados en los temas de desarrollo sostenible; del mismo modo, en la Cumbre de Río se firmaron la Declaración de Principios sobre los Bosques, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Convención sobre Desertificación y la Convención de Biodiversidad, que a la fecha se mantienen vigentes.

Posteriormente, en el año 2000, se lleva a cabo la llamada Declaración del Milenio, en la que los países que conforman la Organización de las Naciones Unidas renuevan su compromiso con la carta y los valores de solidaridad, tolerancia, respeto al medio ambiente y responsabilidad; de igual manera se corrobora el compromiso de apoyar a los países que poseen ingresos bajos, a reducir la pobreza y a cumplir con los objetivos de la carta para el año 2015.

Para el año 2002, se lleva a cabo la importante Cumbre de Johannesburgo, en la cual se hace público el aumento de los problemas ambientales globales en el mundo, razón por la cual, los temas del calentamiento global y su impacto en los países vulnerables evidencian un riesgo ambiental que podría tener consecuencias desastrosas. Este hecho, genera la consolidación de un conjunto de acciones y estrategias que fueron compiladas en el denominado “Plan de Implementación de Johannesburgo” (JPOI).

Tres años después de esta Cumbre, en el año 2005, surge La Declaración de París, en la cual los ministros de los países desarrollados y en vías de desarrollo, acordaron emprender las acciones siguientes:

1. “Apropiación: los países efectivamente ejercen liderazgo sobre las políticas y estrategias de desarrollo y coordinan sus acciones.
2. Alineación: los donantes basan su cooperación de acuerdo con las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales.
3. Armonización: las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente efectivas.

Evitar la duplicación de esfuerzos y racionalizar la ayuda.”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Desarrollo Sostenible en el contexto internacional. Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992) - Portal de Medio Ambiente. Disponible URL: <http://www.asturias.es/portal/site/edioambiente/menuitem.1340904a2df84e62fe47421ca6108a0c/?vgnextoid=0efe984cd97b210VgnVCM10000097030a0aRCD&vgnnextchannel=fd90d77bacc1c110VgnVCM1000006a01a8c0RCD&i18n.http.lang=es>

## 1.2.2 MARCO INTERNACIONAL. INICIATIVAS MUNDIALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.

Año	Evento	Tema
1972 Estocolmo, Suecia.	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano o Conferencia de Estocolmo	La primera conferencia internacional organizada por la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales, “se reconoce ampliamente como el comienzo de la conciencia moderna política y pública de los problemas ambientales globales” <sup>10</sup> , así como también se establece la importancia de la suma de los esfuerzos internacionales.
1982 Nairobi, Kenya	Conferencia de la ONU	Se celebra en un intento de convertirse en la Cumbre Oficial de la Tierra. Las múltiples divergencias ocasionadas por la Guerra Fría, hizo fracasar el intento.
1987	Publicación de “Nuestro futuro común” o Informe Brundtland.	Reconoce que el desarrollo de recursos humanos en forma de reducción de la pobreza, la equidad de género, y la redistribución de la riqueza fue crucial para la formulación de estrategias para la conservación del medio ambiente, y también reconoció que el medio ambiente de los límites al crecimiento económico en las sociedades industrializadas y la industrialización existía.
1992 Rio de Janeiro, Brasil.	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente (CNUMAD) o Cumbre para la Tierra	Se consolida el concepto de desarrollo sostenible, fue un acuerdo sin precedentes dado por la gran mayoría de jefes de estado presentes, el cual fue plasmado en los siguientes documentos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Agenda 21: promueve el desarrollo sostenible.</li> <li>- La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo: definición de principios que definen los derechos civiles y obligaciones de los estados sobre el medio ambiente y desarrollo.</li> <li>- La Declaración de Principios Forestales: consenso internacional sobre un mejor uso y conservación de bosques.</li> </ul>
Diciembre de 1992 Rio de Janeiro, Brasil.	Comisión para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.	“El informe de las naciones unidas <i>Nuestro futuro en común</i> propuso ya el concepto de “desarrollo sostenido” como columna vertebral de las políticas económicas globales. El núcleo de este concepto radica en la redefinición de riqueza para que esta incluya el capital natural: aire, agua limpia, capa de ozono en condiciones, mar incontaminado, tierra fértil y abundante diversidad de especies. Los

<sup>10</sup> Baylis John, Steve Smith. La globalización de la política mundial, (3ª edición), Editorial Oxford University Press, 2005, p. 454-455

		medios propuestos para asegurar la protección de este capital natural están en las regulaciones y, aún más importante, en la tasación adecuada del uso que el mercado hace de dicho capital, un bien hasta hace poco considerado limitado y gratuito, generándose el concepto de pago por servicios ambientales y se definieron modelos para el cálculo de las tasas de compensación por contaminación. El objetivo definitivo de un desarrollo económico sostenible es poder legar a las generaciones futuras ese capital natural en condiciones parecidas, o incluso mejoradas, de lo que nosotros hemos heredado.” <sup>11</sup>
1997 Nueva York, Estados Unidos	Cumbre de la Tierra +5	Revisión de los adelantos alcanzados celebrada en Nueva York, con relación a la producción de alimentos, mejora de la calidad del aire y agua, déficit de pobreza y desigualdad social.
2002 Johannesburgo, Sudáfrica	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible o Cumbre de la Tierra Río +10	Se llevó a cabo un balance de los logros alcanzados después de 10 años. Se acuerda aplicar la Agenda 21 junto con el denominado Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre (el cual reconoce la erradicación de la pobreza, protección de recursos naturales y el desarrollo económico y social), lo cual constituyó las bases de la llamada Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.
2010 Nueva York, Estados Unidos	Comisión de Desarrollo Sostenible	Decimoctavo periodo de sesiones, donde se realiza un informe sobre los avances y los nuevos acontecimientos a nivel global, se implementó el concepto de economía verde, siendo este la producción, distribución, intercambio y control de bienes y servicios para el medio ambiente, facilitando así un “crecimiento verde” en el plano mundial. Los objetivos principales del informe del “nuevo pacto verde mundial serían: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aportar una contribución significativa para revitalizar la economía mundial, salvar y crear y proteger a los grupos vulnerables.</li> <li>- Promover el desarrollo sostenible e inclusivo y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente el de poner fin a la pobreza extrema a más tardar en 2015.</li> <li>- Reducir la dependencia del carbono y la degradación de los ecosistemas.”</li> </ul>

<sup>11</sup> Richard Rogers, Ciudades para un pequeño planeta, Editorial Gustavo Gili GG, Pagina 1/5

Junio 2012 Rio de Janeiro, Brasil	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río +20	Río+20 instala la llamada economía verde, como concepto articulador de políticas para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible; se establece la necesidad de la destinación de recursos para lograr un desarrollo sostenible; plantea temas para la protección de los ambientes marinos y de los ecosistemas de montaña. Aprobó una interacción entre la comunidad científica y las acciones políticas, se formuló como reto cambiar el curso de la economía global para un nuevo enfoque a lo sostenible.
---	--	--

Gráfico No. 2

Fuente: Elaboración propia.

### 1.2.3 MARCO LOCAL (NACIONAL)

En Colombia han existido varias normas fragmentadas que han abordado el tema de la política ambiental. Su comienzo fue en 1908, mediante el Decreto 1279, en la cual el Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales del entonces Ministerio de Obras Públicas, llevó a cabo el pago de obras con bosques, causa fundamental de la gran deforestación. Para 1912, se adoptó el Código Fiscal Nacional, el cual establecía normas sobre el uso de bosques en terrenos baldíos con fines tributarios, que más adelante para 1989 se corrigió con la Ley 119.

Para los años sesentas se formularon los llamados “planes comunes”, y bajo el gobierno de Misael Pastrana se creó, mediante Decreto 1040 de 1973, el Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente.

En 1959, se expidió el decreto 1975 sobre pesca en aguas dulces y se creó el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INDERENA), establecimiento público cuyo objetivo era la protección y manejo de los recursos naturales renovables. En 1974, se expide el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, lo cual constituyó la principal legislación ambiental y sustantiva norma del país.

Para 1991 la Constitución estableció la función ecológica de la propiedad, señaló los deberes y derechos ambientales de los ciudadanos, ordenó la formulación de políticas ambientales como parte del Plan Nacional de Desarrollo y se insertó el concepto de “Desarrollo Sostenible” como meta en sus políticas ambientales, de igual forma instauró mayor desarrollo tecnológico en el entendido de la forma como ha evolucionado la industria, el comercio y la agricultura y la relación de las anteriores con los recursos naturales y el medio ambiente; se establecen cerca de 50 disposiciones respecto al tema ambiental.

En el marco de vigencia de la Constitución Política de 1.991 en la cual se expide la ley 99 de 1993, se aborda el tema del “Desarrollo Sostenible”<sup>12</sup> como parte de la Política de Estado y se da sustento de Ley a la evolución de la legislación ambiental nacional, viéndose en todo caso

<sup>12</sup> Artículo 3 de la Ley 99 de 1993. Dispone: “Del Concepto de Desarrollo Sostenible. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

influenciada por la política internacional. Se establece el Sistema Nacional Ambiental (SINA)<sup>13</sup> y se modificó y complementó la legislación en materia de licencias ambientales (requisitos y trámite para su expedición, las tasas retributivas, se organizan los institutos de apoyo científico, prevención y control de la contaminación atmosférica, entre otros), tasación de agua, destinación por el uso de recursos, etc. y se establece la destinación del 0.1% del PIB para la protección ambiental.

Para 1990-1994 bajo la presidencia de Gaviria, se introdujo la política ambiental llamada la “revolución pacífica”, en este periodo se estructuró una política ambiental rigurosa con bases institucionales, técnicas y financieras. Bajo el mandato de Samper en el año 1994-1998, se formuló el plan “El Salto Social” en el cual se formula una política ambiental cuya finalidad es conseguir avanzar hacia el desarrollo humano sostenible.

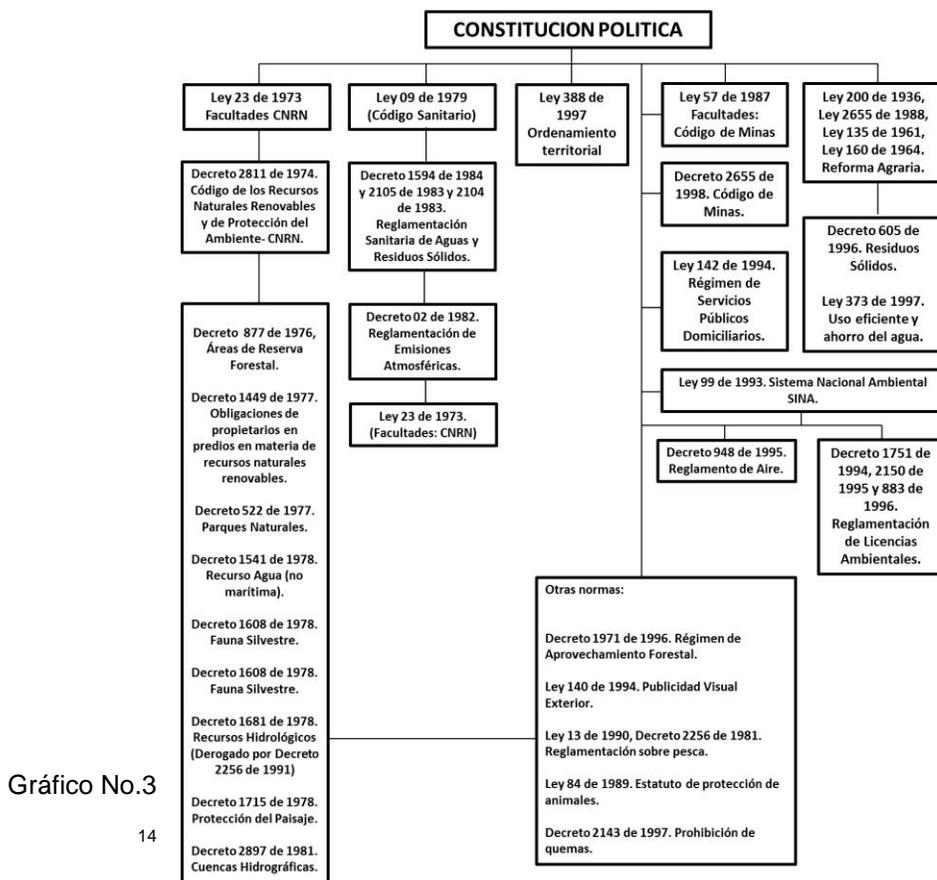


Gráfico No.3

14

<sup>13</sup> Artículo 2 de la Ley 99 de 1993. “ Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación”.

<sup>14</sup> Análisis del Desarrollo Sostenible en Colombia: Estado del Arte. 3. Regulación Ambiental en Colombia. Disponible URL: <http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM26292008/09.Capitulo3.pdf> (Cuadro modificado por las autoras)

## 2. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

### 2.1 MARCO NORMATIVO GENERAL

#### 2.1.1 CONSTITUCION POLÍTICA DE 1991

Desde la asamblea nacional constituyente, que dio origen a la nueva Constitución Política de Colombia, se habló de la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.<sup>15</sup> Este propósito fue desarrollado más adelante, cuando el mismo texto Constitucional, ahora en su artículo 79, plasma el derecho colectivo que tienen todas las personas, a gozar de un ambiente sano, advirtiendo que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.<sup>16</sup>

En cumplimiento de ese mandato constitucional se expidió la ley 472 de 1998, por medio de la cual se reguló las acciones populares. Esta acción constitucional, tiene como objeto la protección de los derechos e intereses colectivos para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio<sup>17</sup> de los mencionados derechos.

Mediante la acción popular se puede exigir la protección, entre otros, del derecho colectivo a “El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias”<sup>18</sup>; y “La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente”.<sup>19</sup>

Ahora bien, no podemos dejar de lado el alcance que da la Constitución Política de Colombia de 1991 a la propiedad privada, en el entendido que la misma “(...) es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica (...)”.<sup>20</sup> Así mismo, es de tener en cuenta, que por mandato Constitucional, el Estado debe brindar educación para formar al colombiano en la protección del ambiente<sup>21</sup>, acción ésta que incorpora el aprovechamiento sostenible de recursos naturales renovables<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> Artículo 8 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Dispone: “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

<sup>16</sup> Artículo 79 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Dispone: “*Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*”

<sup>17</sup> Artículo 2 de la ley 472 de 1998, prevé como objeto de las acciones populares, “(...) evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

<sup>18</sup> Artículo 4 literal A, de la ley 472 de 1998.

<sup>19</sup> Artículo 4 literal C, *Ibid.*

<sup>20</sup> Artículo 58 de la Constitución Política de Colombia 1991.

<sup>21</sup> Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia 1991. Dispone: “(...) La educación formara al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente (...)”.

<sup>22</sup> Artículo 80 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Dispone: “*El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)*”.

Frente a las características de la propiedad privada, la Corte Constitucional al resolver una demanda de inconstitucionalidad, sentó en su jurisprudencia cuales debían tenerse como tales, lo cual hizo en los siguientes términos:

“Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas”<sup>23</sup>.

Ahora bien, al referirse a las limitaciones a la propiedad privada, la Corte Constitucional, se pronunció en los siguientes términos:

*“Para lograr el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho. Uno de los límites que se han reconocido en el ordenamiento jurídico a través de los cuales el legislador restringe las libertades individuales de las personas, entre ellas, el derecho a la propiedad privada, en aras de lograr la conservación o preservación del medio ambiente, lo constituyen las reservas de recursos naturales renovables, previstas en el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales.”<sup>24</sup>*

Desde el punto de vista económico, la responsabilidad de la administración de los recursos naturales está en cabeza del Estado, quien racionalizara su uso, para le preservación del medio ambiente. Por mandato constitucional,<sup>25</sup> el Estado tiene el deber de intervenir en la economía del país, en pro de la preservación y conservación de un ambiente sano de conformidad con los postulados legales, así como en la Distribución equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo de la mano con el acceso de personas con bajos ingresos a bienes y servicios básicos<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Sentencia C-189/06. Magistrado Ponente. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia de 1991. al referirse sobre la administración de la economía prevé que el estado “(...)intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario (...).”

<sup>26</sup> Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Dispone: “(...) El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (...).”

Así mismo, la Corte Constitucional ha interpretado la conjunción entre Estado Social de Derecho y medio ambiente, en los siguientes términos:

*“La concepción del individuo, ubicado en un espacio determinado y determinable por sus características y singularidades, en materia de recursos naturales, las cuales contribuyen a diferenciarlo según su relación con el entorno que lo rodea, implica una decidida protección del medio ambiente en el que se desarrolla, protección que dada su importancia se categoriza como principio fundamental en el Estado Social de Derecho y se consagra de manera expresa en la Carta Política como principio superior, cuya realización ha de concebirse armonizada con la de los demás principios de la Carta”<sup>27</sup>*

### 2.1.2 LEY 99 DE 1993

La ley 99 de 1993 acuña la definición del término desarrollo sostenible, lo cual hace en los siguientes términos:

*“Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”<sup>28</sup>*

Así mismo, bajo el marco de la mencionada ley, se conformó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el cual es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la ley 99 de 1993.<sup>29</sup> Mediante la misma ley se creó el Ministerio de Ambiente como su ente rector, el que define la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales y el que reglamenta aspectos concernientes con la prevención y control de la contaminación atmosférica.

Otros aspectos de vital importancia son la modificación de la legislación en cuanto a las licencias ambientales, las tasas retributivas, las tasas por uso del agua, la destinación de recursos financieros para la gestión ambiental, y las sanciones por infracción de las normas ambientales. En cuanto al tema de Inversión Pública, el 0,1% del PIB, será destinado a la protección ambiental.

*“El Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán Licencias Ambientales y aquellos en que se requiera Estudio de Impacto Ambiental y Diagnóstico Ambiental de Alternativas”<sup>30</sup>*

### 2.1.3 LEY 2811 DEL 1974

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, establece el ambiente como patrimonio común así como también su preservación y el uso de los

---

<sup>27</sup> Sentencia C- 534 de 1996 Magistrado Ponente: Dr. Fabio Moron Díaz.

<sup>28</sup> Artículo 3 de Ley 99 de 1993.

<sup>29</sup> Artículo 4 de la Ley 99 de 1993. Dispone: “Sistema Nacional Ambiental, SINA. El Sistema Nacional Ambiental, SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. (...)”

<sup>30</sup> Artículo 53 de la Ley 99 de 1993.

recursos naturales renovables<sup>31</sup>, regula el manejo de los recursos naturales<sup>32</sup>, establece el uso de los elementos ambientales para ser utilizados de una forma eficiente<sup>33</sup>, organiza el sistema de análisis de la información ambiental requerida<sup>34</sup> y establece las pautas para una planeación urbana más eficiente<sup>35</sup>.

Otro aspecto de la norma se resalta en su artículo 7 el cual determina: “Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano”, por lo cual se promulga el derecho individual y colectivo que tienen los ciudadanos de disfrutar de una vida y de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado; aspecto que también se relaciona con la importancia que tendrá enseñanza que la población reciba para salvaguardar los bienes naturales, desde la educación primaria hasta la universitaria<sup>36</sup>.

#### 2.1.4 DECRETO 1504 DE 1998

Esta norma refiere y desarrolla el deber del Estado de velar por la protección del Espacio Público y por su destinación<sup>37</sup>, define el concepto de espacio público y clasifica el espacio público en elementos constitutivos y complementarios<sup>38</sup>.

Señala que “el espacio público debe planearse, diseñarse, construirse y adecuarse (...)”<sup>39</sup> según las necesidades de la población y “(...) se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial”<sup>40</sup>, por lo que también establece cuales son

---

<sup>31</sup> Artículo 1 de la Ley 2811 de 1974. Dispone: “El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social”.

<sup>32</sup> Artículo 3 de la ley 2811 de 1974. Dispone: “De acuerdo con los objetivos enunciados, el presente Código regula: a.- El manejo de los recursos naturales renovables, a saber: 1. La atmósfera y el espacio aéreo Nacional; 2. Las aguas en cualquiera de sus estados; 3. La tierra, el suelo y el subsuelo; 4. La flora; 5. La fauna; 6. Las fuentes primarias de energía no agotables; 7. Las pendientes topográficas con potencial energético; 8. Los recursos geotérmicos; (...) b.- La defensa del ambiente y de los recursos naturales renovables contra la acción nociva de fenómenos naturales c.- Los demás elementos y factores que conforman el ambiente o influyen en él denominados en este Código elementos ambientales, como: 1. Los residuos, basuras, desechos y desperdicios; (...) Los bienes producidos por el hombre, o cuya producción sea inducida o cultivada por él, en cuanto incidan o puedan incidir sensiblemente en el deterioro ambiental.”

<sup>33</sup> Artículo 9 de la ley 2811 de 1974 Dispone: “El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios: Ver Decreto Nacional 2857 de 1981 a.- Los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados en forma eficiente, para lograr su máximo aprovechamiento con arreglo al interés general de la comunidad y de acuerdo con los principios y objetos que orientan este Código (...)”.

<sup>34</sup> Artículo 21 de la ley 2811 de 1974. Dispone: “Mediante el sistema de informaciones ambientales se procesarán y analizarán, por lo menos las siguientes especies de información: a) Cartográfica; b) Hidrometeorológica, hidrológica, hidrogeológica y climática; c) Edafológica; d) Geológica; e) Sobre usos no agrícolas de la tierra; f) El inventario forestal; g) El inventario faunístico; h) La información legal a que se refiere el Título VI, Capítulo I, Parte I del Libro II; i) Los niveles de contaminación por regiones; j) El inventario de fuentes de emisión y de contaminación”.

<sup>35</sup> Artículo 188 de la ley 2811 de 1974. Dispone: “La planeación urbana comprenderá: “1.- La reglamentación de la construcción y el desarrollo de programas habitacionales según las necesidades de protección y restauración de la calidad ambiental y de la vida, dando prelación a las zonas con mayores problemas; 2.- La localización adecuada de servicios públicos cuyo funcionamiento pueda afectar el ambiente; 3.- La fijación de zonas de descanso o de recreo y la organización de sus servicios para mantener ambiente sano y agradable para la comunidad; 4.- La regulación de las dimensiones adecuadas de los lotes de terreno, de las unidades de habitación y de la cantidad de personas que pueda albergar cada una de estas unidades y cada zona urbana.”

<sup>36</sup> Artículo 14 de la Ley 2811 de 1974. Dispone: “Dentro de las facultades que constitucionalmente le competen, el Gobierno, al reglamentar la educación primaria, secundaria y universitaria, procurará: a.- Incluir cursos sobre ecología, preservación ambiental y recursos naturales renovables; b.- Fomentar el desarrollo de estudios interdisciplinarios; c.- Promover la realización de jornadas ambientales con participación de la comunidad, y de campañas de educación popular, en los medios urbanos y rurales para lograr la comprensión de los problemas del ambiente, dentro del ámbito en el cual se presentan”.

<sup>37</sup> Artículo 1 del Decreto 1504 de 1998. Dispone: “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (...)”

<sup>38</sup> Artículo 5 del Decreto 1504 de 1998.

<sup>39</sup> Artículo 6 del Decreto 1504 de 1998.

<sup>40</sup> Artículo 7 del Decreto 1504 de 1998.

los estándares permitidos para ser considerados como un espacio público efectivo<sup>41</sup> y las entidades encargadas de “(...) las políticas nacionales relacionadas con la gestión del espacio público (...)”<sup>42</sup>

#### 2.1.5 LEY 388 DE 1997

La ley 388 de 1997, tiene como objetivo principal “(...) armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental (...)”<sup>43</sup>.

La misma ley plantea dentro de sus principios, “(...) 1. La función social y ecológica de la propiedad, 2. La prevalencia del interés general sobre el particular, 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.”<sup>44</sup> Así mismo, otorga el carácter de función pública al urbanismo<sup>45</sup>, dadas la trascendencia que presenta la dinámica del desarrollo inmobiliario y urbanístico para la vida cotidiana de los ciudadanos.

#### 2.1.6 DECRETO 151 DE 1998

Esta norma aborda como tema fundamental la construcción de mecanismos que permitan compensar las limitaciones que, por motivos de interés general como lo son la protección de áreas de especial relevancia ecológica o de patrimonio histórico, lo cual se concreta mediante la figura de derechos de construcción y desarrollo<sup>46</sup>; esta norma precisa la interpretación del concepto de conservación, tanto en materia ambiental como patrimonial, en función tanto del tratamiento urbanístico de desarrollo como de las normas urbanísticas generales, así como además construye desarrolla la figura de derechos transferibles de construcción y desarrollo<sup>47</sup>.

En ese sentido, se define el término de compensación<sup>48</sup>, como respuesta a la existencia de una limitación en la utilización de los suelos partiendo del potencial de desarrollo urbano de la zona a

---

<sup>41</sup> Artículo 14 del Decreto 1504 de 1998. Dispone: “Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programa de largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince (15m2) metros cuadrados y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo”

<sup>42</sup> Artículo 16 del Decreto 1504 de 1998.

<sup>43</sup> Artículo 1 numeral 1 de la ley 388 de 1997.

<sup>44</sup> Artículo 2 ley 388 de 1997.

<sup>45</sup> Artículo 3 de la ley 388 de 1997. Dispone: “El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: 1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras 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. 2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible. 3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural (...)”

<sup>46</sup> Artículo 1 de la Ley 151 de 1998. Dispone: “Los derechos de construcción y desarrollo son aquellos que en casos particulares y concretos regulan el aprovechamiento del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo de un predio, de conformidad con la licencia que concede la autoridad competente, con sujeción a las normas urbanísticas contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial establecidos en la Ley 388 de 1997 y los instrumentos que los desarrollen.”

<sup>47</sup> Artículo 2 de la Ley 151 de 1998. Dispone: “Se entiende por conservación el tratamiento urbanístico que por razones ambientales, históricas o arquitectónicas limita la transformación de la estructura física de áreas del municipio o distrito, de inmuebles particulares, de obras públicas, y de elementos constitutivos del espacio público. Cada municipio o distrito determinará en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen las áreas o inmuebles sujetos a tratamiento de conservación.”

<sup>48</sup> Artículo 4 de la Ley 151 de 1998. Dispone: “Para efectos del presente decreto, la compensación es el mecanismo que permite redistribuir de manera equitativa los costos y beneficios derivados de la aplicación del tratamiento de conservación. La compensación tendrá lugar en aquellos casos en que por motivos de conveniencia pública se declaren como de

intervenir, lo cual limita el ejercicio del derecho de propiedad y lo supedita a objetivos de gran jerarquía para el colectivo, creando para el efecto los mecanismos de generación y utilización de los derechos de construcción y desarrollo<sup>49</sup>, al tiempo que determina cómo se adquieren estos derechos a través de licencias<sup>50</sup> emitidas por el municipio distrito correspondiente.

Finalmente, señala que los derechos transferibles “(...) podrán ser otorgados mediante el incremento en los índices de edificabilidad o potencial de desarrollo (...)”<sup>51</sup>, lo cual da sustento a la configuración de los denominados índices básicos e índices adicionales de construcción.

## 2.2 LA DIMENSION AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### 2.2.1 PRINCIPIOS GENERALES DE LA LEY DE ORDENAMIENTO

La Ley 1454 de 2011 es la encargada de “dictar la norma para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio (...)”<sup>52</sup>, por lo tanto es la encargada de definir los instrumentos y marco normativo requerido para el ordenamiento del territorio nacional, el cual se entiende como “un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible (...).”<sup>53</sup> Los principios generales de la ley de Ordenamiento Territorial son los siguientes: “Soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno, multiétnicidad.”<sup>54</sup>

---

conservación histórica, arquitectónica o ambiental de determinados inmuebles, en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen.”

<sup>49</sup> Artículo 5 de la ley 151 de 1998. Dispone: “Los derechos de construcción y desarrollo se adquieren por medio de licencias y son: a) Derechos de urbanización, construcción o parcelación o sus modalidades, que concretan normas generales fijadas para zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, planes parciales, o unidades de actuación urbanística, contenidos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen; b) Derechos transferibles de construcción y desarrollo que permiten trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación urbanística a un predio definido como receptor de los mismos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.”

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Artículo 10 de la Ley 151 de 1998. Dispone: “Los derechos transferibles de construcción y desarrollo podrán ser otorgados mediante el incremento en los índices de edificabilidad o potencial de desarrollo, representado en el aumento de cualquiera de las siguientes formas de medición: a) De la densidad o del número de unidades construibles; b) De los metros cuadrados edificables; c) De los índices de ocupación y construcción, y d) Aquellas que defina la reglamentación específica de los planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que los desarrollen. Los derechos transferibles de construcción y desarrollo pueden ser vertidos en títulos valores de acuerdo con el reglamento que para el efecto defina el Gobierno Nacional; no tienen caducidad; pueden ser acumulables; y serán libremente negociables por sus titulares y causahabientes. Cada nueva transacción que se realice sobre un mismo derecho deberá ser certificada por la entidad emisora. La compensación por tratamiento de conservación se pagará sólo por una vez, y de ello se dejará constancia en el folio de matrícula inmobiliaria del bien objeto de la compensación.”

<sup>52</sup> Artículo 1 de la Ley 1454 de 2011.

<sup>53</sup> Artículo 2 de la Ley 1454 de 2011. Dispone: “Concepto y Finalidad Del Ordenamiento Territorial. El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. (...)”

<sup>54</sup> Artículo 3 de la Ley 1454 de 2011. Dispone: “Principios Rectores Del Ordenamiento Territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes: (...) 6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas

## 2.2.2 EL CONCEPTO DE ESTRUCTURA ECOLOGICA PRINCIPAL

La ley Orgánica del Plan de Desarrollo, contenida en la Ley 152 de 1994, vigente hasta la fecha, aborda la sustentabilidad ambiental como tema fundamental para establecer los costos y beneficios ambientales<sup>55</sup> apto a las generaciones, de esta manera se aborda un acercamiento en los temas ambiental que permitirán con las leyes posteriores, establecer la importancia del reconocimiento de los recursos naturales de vital importancia para el mantenimiento del equilibrio ecosistémico del territorio.

El Decreto 4300 de 2007, hace una inclusión al Decreto 2181 de 2006, en donde formula las "Determinantes ambientales para la formulación del plan parcial"<sup>56</sup>, estas determinantes incluidas en el mencionado artículo serán requisito para adelantar la concertación con las autoridades ambientales, para la formulación y posterior aprobación de los planes parciales; en este punto el tema ambiental adquiere gran importancia en el desarrollo de los planes parciales previamente regulados por el Plan de ordenamiento Territorial.

Por otra parte, el Decreto 3600 de 2007 (por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones) define en su artículo 1, la Estructura Ecológica Principal como:

*"El conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales*

---

condiciones de vida de la población. 7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial. 8. Solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población. (...)12. Paz y convivencia. El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado. (...)15. Equidad social y equilibrio territorial. La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial (...)"

<sup>55</sup> Artículo 3 de la Ley 152 de 1994. "Principios generales. Los principales generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son: (...) h) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental (...)"

<sup>56</sup> Artículo 6 del Decreto 4300 de 2007 Dispone: "Adiciónese el Decreto 2181 de 2006 con el siguiente artículo, el cual quedará inserto como artículo 5-B: Artículo 5-B. Determinantes ambientales para la formulación del plan parcial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, la autoridad de planeación municipal o distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes sobre las siguientes determinantes ambientales, con base en las cuales se adelantará la concertación ambiental de que trata el artículo 11 del presente decreto: 1. Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.

2. Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud.  
3. Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas y las condiciones específicas para su manejo.  
4. La disponibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos. Parágrafo. El interesado podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para sustentar la formulación del proyecto de plan parcial en relación con las determinantes ambientales de que trata este artículo".

*renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones”.*

Se destaca la importancia del componente ambiental dentro del modelo territorial y en los planes de ordenamiento, al considerar e incorporar las determinantes y criterios ambientales en la formulación de los mismos, en la cual plantea sus formas de uso y la ocupación del territorio de las ciudades.

Desde el ámbito de la Ley 388 de 1997 en su artículo 10, establece las determinantes de los planes de ordenamiento, considerados como norma de mayor jerarquía, con respecto a los aspectos que permiten la conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales.<sup>57</sup> El artículo 6 de la mencionada ley, en el numeral 1, establece como objeto del ordenamiento, “La definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales”.<sup>58</sup>

Se debe mencionar el Decreto 4065 de 2008, dentro del cual se reglamentan las actuaciones del desarrollo urbano de los predios sin urbanizar en suelo urbano y de expansión urbana.<sup>59</sup>

Las disposiciones contenidas en el presente decreto reglamentan las actuaciones para la urbanización e incorporación al desarrollo urbano de los predios y zonas sin urbanizar en suelo urbano y de expansión urbana y reglamenta parcialmente la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.

Dentro del marco del Plan de Ordenamiento Territorial POT, en su numeral II. Determinantes Ambientales del Ordenamiento, identifica la Estructura Ecológica Principal, dentro del Concepto Ambiental de Soporte, así:

---

<sup>57</sup> Artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Dispone: “Reglamentado por el Decreto Nacional 2201 de 2003. *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial.* En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes: 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así: a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales; b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales; d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales (...).”

<sup>58</sup> Artículo 6° de la Ley 388 de 1997. Dispone: “Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: 1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales (...).”

<sup>59</sup> Artículo 1 del Decreto 4065 de 2008. Dispone: “Objeto y ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente decreto reglamentan las actuaciones para la urbanización e incorporación al desarrollo urbano de los predios y zonas sin urbanizar en suelo urbano y de expansión urbana y reglamenta parcialmente la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.”

“La estructura ecológica es un eje estructural de ordenamiento ambiental, en tanto contiene un sistema espacial, estructural y funcionalmente interrelacionado, que define un corredor ambiental de sustentación, de vital importancia para el mantenimiento del equilibrio ecosistémico del territorio”<sup>60</sup>

“Definida como una porción del territorio que se selecciona y delimita para su protección y apropiación sostenible, dado que contiene los principales elementos naturales y construidos que determinan la oferta ambiental del territorio, conformando un elemento estructurante a partir de cual se organizan los sistemas urbanos y rural”<sup>61</sup>; es por sus características suelo de protección de acuerdo a lo establecido en el *artículo 35 de la ley 388 de 1997*<sup>62</sup> y parte del contenido estructural del Plan de Ordenamiento atendiendo al literal 2.2 del artículo 12 de la misma Ley.”<sup>63</sup>

En el caso de la ciudad de Bogotá, el Decreto 190 de 2004, en el Artículo 72, define la Estructura Ecológica Principal así: “Definición (artículo 8 del Decreto 619 de 2000).

Es la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible.

La Estructura Ecológica Principal tiene como base la estructura ecológica, geomorfológica y biológica original y existente en el territorio. Los cerros, el valle aluvial del río Bogotá y la planicie son parte de esta estructura basal. El conjunto de reservas, parques y restos de la vegetación natural de quebradas y ríos son parte esencial de la Estructura Ecológica Principal deseable y para su realización es esencial la restauración ecológica.

La finalidad de la Estructura Ecológica Principal es la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora”

En cuanto a los objetivos que enmarcan el concepto de estructura ecológica principal, estos buscan dar un sustento y lograr llevar todos los procesos ecológicos que son esenciales, generando una garantía en cuanto a la conectividad ecológica y a la disponibilidad ambiental de los servicios ambientales en todo el territorio.

También busca tener un alto grado en la calidad ambiental, con una oferta equilibrada en la oferta ambiental que existe en el territorio, que correspondan a la demanda y la población

---

<sup>60</sup>Estado del arte y línea base del conocimiento de la Región Central. Disponible URL: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticaIntegraciónRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20Integración%20Regional/Serie%20Documental%20Región%20Central/Línea%20base%20para%20pol%20ambiental%20región%20central.pdf>

<sup>61</sup> Ibíd.

<sup>62</sup>Artículo 35 de la Ley 388 de 1997. Dispone: “Suelo De Protección. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”.

<sup>63</sup> Artículo 12 de la Ley 388 de 1997, Literal 2.2. Dispone: “El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.”

respectivamente; para lo cual se busca iniciar una mayor apropiación de la oferta ambiental y su disfrute y buen uso por parte de los usuarios, en este caso los ciudadanos en general.

La Estructura Ecológica Principal está conformada por cuatro componentes, definidos en el Artículo 17 del Decreto 190 de 2004: “La Estructura Ecológica Principal: componentes (artículo 17 del Decreto 469 de 2003).

La Estructura Ecológica Principal tiene la función básica de sostener y conducir la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio del Distrito Capital, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, y dotar al mismo de bienes y servicios ambientales para el desarrollo sostenible.

Para efectos de su ordenamiento y regulación, los elementos que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal se asocian a los siguientes cuatro componentes:

- a. Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital
- b. Parques urbanos
- c. Corredores Ecológicos
- d. Área de Manejo especial del Río Bogotá. (...)

Dentro del documento resumen de POT, “Acuerdos para construir ciudad”, define el concepto de Estructura Ecológica Principal como “La base del ordenamiento no solo distrital sino regional. La estructura ecológica está conformada por el conjunto de áreas naturales fundamentales para conservar un equilibrio entre lo construido y lo natural”<sup>64</sup>.

Así mismo establece que la estructura ecológica está conformada por un conjunto de áreas que forman una red, la cual conecta las áreas verdes con áreas de bosque y ríos, manteniendo así el resguardo de la fauna y la vegetación existentes. Los elementos que componen esta estructura son:

- a. El sistema de Cerros.
- b. Los humedales del Distrito
- c. El sistema hídrico (quebradas y ríos).
- d. Los parques Urbanos.
- e. Otras áreas que sean identificadas valiosas en términos ambientales.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo –**PND 2010-2014, “Prosperidad para Todos”**, en el Capítulo VI (página 437), establece la necesidad que existe de incluir la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial y la importancia de:

*“la identificación y la caracterización de los servicios ecosistémicos de los que dependen las locomotoras y la definición de la estructura ecológica principal, para su incorporación en planes e instrumentos de planificación sectorial y territorial. Así mismo, la armonización de la reglamentación para el acceso a la biodiversidad y la promoción de Colombia como país megadiverso”.*

---

<sup>64</sup> Plan De Ordenamiento Territorial De Bogotá. Documento Resumen. Cartillas Pedagógicas del POT. Primera Revisión 2000-2003, p. 57.

“De acuerdo con el PND la Estructura Ecológica Principal del país se entiende como:

*El conjunto de ecosistemas estratégicos que garantizan la integridad de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población”<sup>65</sup>.*

### 2.2.3 EL SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO

El Sistema de Espacio Público es el: “(...) conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes (...).”<sup>66</sup>

El Espacio Público también está constituido por:

- a. Las áreas de la ciudad destinadas para la circulación, tanto peatonal como vehicular.
- b. Las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías las áreas de recreación activa y pasiva.
- c. Las plazas
- d. Las fuentes de agua.
- e. Los parques.
- f. Las áreas para la seguridad y tranquilidad ciudadana.
- g. Zonas verdes y similares.
- h. Las áreas para la instalación y mantenimiento de servicios públicos básicos.
- i. Las áreas para la preservación de las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, recreativos, religiosos y artísticos.
- j. Las áreas para la preservación del paisaje y conservación del paisaje y los elementos naturales de la ciudad.
- k. Las áreas para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano, así como también el espacio público que surja de los procesos de urbanización y construcción, previo procedimiento del registro de escritura pública, donde se especifiquen las áreas públicas de cesión y las áreas privadas.<sup>67</sup>

En Colombia, el Estado es el encargado de velar por la protección y destinación del espacio público<sup>68</sup> al uso y disfrute de todos los ciudadanos, pero lo cual se han creado entidades como el

---

<sup>65</sup>Estructura Ecológica Principal de Colombia. 21 de febrero de 2012. Disponible URL: [www.siac.gov.co/documentos/DOC\\_Portal/DOC\\_Siac/Estructura%20Ecol%C3%B3gica/20120223\\_Resumen\\_est\\_ecolo\\_ID\\_EAM.pdf](http://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Siac/Estructura%20Ecol%C3%B3gica/20120223_Resumen_est_ecolo_ID_EAM.pdf)

<sup>66</sup>Artículo 5 de la Ley 9 de 1989. Dispone: “Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes. (...)”

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo (...).”

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Artículo 82 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Dispone: “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público<sup>69</sup> en la ciudad de Bogotá, o bien, en otras jurisdicciones, dicha competencia la ejercen las alcaldías municipales. El Estado debe cumplir entonces funciones tales como la coordinación de las acciones para la toma de posesión de las zonas de cesión pública gratuita o la ejecución o impulso a las acciones de transferencia, y titulación de espacios públicos a nombre del ente territorial<sup>70</sup>, siendo estas funciones esenciales para la integración del espacio público al acelerado crecimiento de las ciudades.

El Espacio Público es un bien colectivo, lo que quiere decir que pertenece a toda la ciudadanía y es justamente donde los habitantes ejercen de forma plena sus deberes y derechos democráticos, lo que genera un sentido de apropiación y sentido de pertenencia, siendo esto vital para la cultura de la comunidad.

“Lo público es precisamente un ámbito compartido de experiencias urbanas que se desarrollan en espacios propicios o propiciadores.”<sup>71</sup>

Uno de los principales retos que enfrentan los entes del estado es contar con espacios públicos amplios, señalizados, seguros, bien iluminados, preservados, con mobiliario adecuado para lograr una mejor calidad de vida en las ciudades colombianas, por lo cual, es fundamental reconocer la importancia del espacio público por cuanto éste es propiedad de todos y, prima sobre los intereses privados.

El Espacio público es un bien indivisible, cuya función social es la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas, por lo tanto no puede estar sujeto a condiciones o restricciones que generen privilegios particulares que lleven a monopolizar los beneficios del espacio público o a excluir de su disfrute a persona alguna.<sup>72</sup>

---

públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

<sup>69</sup> Artículo 1 del Acuerdo 18 de 1999. Dispone: “Creación, Nombre y Naturaleza Jurídica. Créase la Defensoría del Espacio Público, entidad que estará organizada como un Departamento Administrativo de la Administración Central de Santa Fe de Bogotá.”

<sup>70</sup> Artículo 4 del Acuerdo 18 de 1999. Dispone. “Espacio Público. Corresponde a la Defensoría del Espacio Público ejercer entre otras las siguientes funciones: a. Administrar los bienes que hacen parte del espacio público distrital. b. Formular [las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público. c. Asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes. d. Actuar como centro de reflexión y acopio de experiencia sobre la protección, recuperación y administración del espacio público y preparar proyectos de Ley, Acuerdos o Decretos sobre la materia. e. Instaurar las acciones judiciales y administrativas necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento. f. Organizar en coordinación con las autoridades competentes actividades tendientes a evitar que se ubiquen en el espacio público construcciones que afecten la seguridad, la salubridad de los transeúntes o impidan su disfrute. g. Promover en coordinación con las autoridades competentes un espacio público adecuado para todos. h. Coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que promuevan el buen uso del espacio público y prevengan su deterioro. i. Promover en coordinación con otras entidades del Distrito, la creación de incentivos para quienes contribuyan de manera especial, a mantener, mejorar y ampliar el espacio público de la ciudad. j. Organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público. k. La Defensoría del Espacio Público asumirá las funciones y objetivos que le fueron conferidos al Taller Profesional del Espacio Público mediante el Decreto 324 de 1992. El Taller Profesional del Espacio Público, mantendrá las mismas funciones que le confiere el Decreto 1087 de 1997. l. Identificación de espacios en la ciudad que permitan la ubicación de vendedores en proceso de reubicación en zonas estratégicas que le permitan adelantar sus actividades (...)”

<sup>71</sup> Saldarriaga Roa, Alberto. La Arquitectura como experiencia, Espacio, cuerpo y sensibilidad, Villegas Editores, Universidad Nacional de Colombia, 2002, p. 211

<sup>72</sup> Plan Maestro de Espacio Público. Documento Resumen. Alcaldía mayor de Bogotá. P. 51.

Principales problemas del espacio público en las ciudades colombianas:

Relativos a las entidades responsables	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo no planeado de la ciudad</li> <li>- Malos diseños y falta de planeación</li> <li>- Vacíos legales y debilidades en el incumplimiento de las normas</li> <li>- Inexistencia de instituciones encargadas de espacio público en los municipios</li> <li>- Insuficiente información jurídica para demostrar la propiedad pública de los predios</li> <li>- Carencias de esquemas de mantenimiento y sostenibilidad de los espacios construidos</li> <li>- Sistemas de transporte improductivos y desordenados que deterioran el espacio público</li> </ul>
Relativos a los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento acelerado de la población y el desplazamiento</li> <li>- Incumplimiento generalizado por parte de los constructores y urbanizadores</li> <li>- Falta de apropiación social</li> <li>- Invasión de vehículos y establecimientos de comercio</li> <li>- Cerramientos ilegales de zonas verdes y parques</li> <li>- Antejardines construidos ilegalmente para locales comerciales o ampliación de vivienda</li> <li>- Contaminación visual por uso de publicidad ilegal</li> <li>- Ventas ambulantes y estacionarios</li> </ul>

73

Gráfico No. 4

Fuente: [http://www.minvivienda.gov.co/documentos/guias\\_vivienda\\_dt/espacio\\_publico/040810\\_ep\\_guia\\_metodologica\\_05.pdf](http://www.minvivienda.gov.co/documentos/guias_vivienda_dt/espacio_publico/040810_ep_guia_metodologica_05.pdf)

### 3 DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DEL DESARROLLO URBANO

#### 3.1 CARGAS URBANISTICAS

El concepto de Carga Urbanística se encuentra incluido dentro de la Ley 388 de 1997 en el rango de principio general, en concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional. En efecto, el artículo 2 de la citada norma señala:

“Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: (...) 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios”, así como también establece con suma importancia los mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y beneficios implementados en los planes parciales.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Mecanismo de recuperación del Espacio Público. 20 de enero de 2006. [http://www.minvivienda.gov.co/documentos/guias\\_vivienda\\_dt/espacio\\_publico/040810\\_ep\\_guia\\_metodologica\\_05.pdf](http://www.minvivienda.gov.co/documentos/guias_vivienda_dt/espacio_publico/040810_ep_guia_metodologica_05.pdf)

<sup>74</sup> Artículo 19 de la Ley 388 de 1997. Dispone: “Planes parciales. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006, Reglamentado por el Decreto Nacional 4300 de 2007. Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos: (...) 2. La definición precisa de los objetivos y las directrices urbanísticas específicas que orientan la correspondiente actuación u operación urbana, en aspectos tales como el aprovechamiento de los inmuebles; el suministro, ampliación o mejoramiento del espacio público, la calidad del entorno, las alternativas de expansión, el mejoramiento integral o renovación consideradas; los estímulos a los propietarios e inversionistas para facilitar procesos de concertación, integración inmobiliaria o reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios vinculadas al mejor aprovechamiento de los inmuebles; los programas y proyectos urbanísticos que específicamente caracterizan los propósitos de la operación y las prioridades de su desarrollo, todo ello de acuerdo con la escala y complejidad de la actuación o de la operación urbana contemplada.(...) 6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios,

En desarrollo de lo anteriormente citado, la distinción en materia de responsabilidad o agente responsable por la ejecución de las obras asociadas a las cargas urbanísticas refiere la necesidad de catalogarlas en términos de locales y generales, según sea el nivel de participación del Estado en su ejecución. Esta consideración está incluida con precisión en el artículo 39 de la Ley 388 de 1997<sup>75</sup>, y ha sido desarrollado en el marco de normas reglamentarias como el Decreto Nacional 2181 de 2006 en los siguientes términos:

“(…) 2. Aprovechamiento urbanístico básico. Es el beneficio urbanístico que indica la superficie máxima construible, según usos para suelo urbano y de expansión, a que tienen derecho los propietarios del área del plan parcial, en forma proporcional a su participación en las cargas locales de que trata el artículo 27 del presente decreto. 3. Aprovechamiento urbanístico adicional. Es la superficie máxima construible por encima del aprovechamiento básico, según los usos establecidos por el plan parcial, a que tienen derecho los propietarios cuando participen en las cargas generales de que trata el artículo 28 del presente decreto. (…)” y estipula la radicación de un plano de cargas urbanísticas<sup>76</sup> en el momento de radicar el Documento técnico de Soporte para la aprobación del plan Parcial.

Entrando al tema de la definición, se entiende como cargas urbanísticas:

“(…) el conjunto de obligaciones urbanísticas a cargo de los propietarios, que determinan el régimen de la propiedad del suelo, atendiendo al principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano. (…)”<sup>77</sup>

“Son cargas los costos que implica hacer calles, parques, escuelas, hospitales, canchas deportivas, redes de servicios públicos y todas aquellas obras y acciones que se requieren para mejorar la ciudad (…)”<sup>78</sup>

Las siguientes son cargas urbanísticas:

- **Cargas de beneficio general:** En esta se encuentran la malla vial arterial principal, las redes principales de los servicios públicos y los elementos de la estructura ecológica principal<sup>79</sup>, lo que quiere decir que los costos de los elementos anteriormente mencionados deben ser distribuidos entre todos los habitantes de la ciudad.

---

procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento (…)”

<sup>75</sup> Artículo 39 de la Ley 388 de 1997. Dispone: “Unidades de Actuación Urbanística. (…)

Las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles de una Unidad de Actuación incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios. Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.”

<sup>76</sup> Artículo 7 del Decreto 2182 de 2006. Dispone: “Formulación y radicación del proyecto de plan parcial. (…)

1. Documento Técnico de Soporte que contendrá como mínimo: (…)

2.2.6. Plano de asignación de cargas urbanísticas (…)”

<sup>77</sup> Artículo 13 del Decreto 436 de 2006.

<sup>78</sup> Plan De Ordenamiento Territorial De Bogotá. Documento Resumen. Cartillas Pedagógicas del POT. Primera Revisión 2000-2003. Página 86.

<sup>79</sup> Artículo 13 del Decreto 436 de 2006. Dispone: “Cargas Urbanísticas Las cargas urbanísticas son las siguientes:

a). Cargas Urbanísticas Generales. De conformidad con lo establecido por el artículo 34 del Decreto Distrital 190 de 2004, las cargas urbanísticas generales corresponden a los siguientes elementos: 1. La infraestructura vial arterial, que incluye tanto el suelo como el costo de construcción. 2. El suelo y la construcción de redes matrices de servicios públicos domiciliarios, cuya financiación no esté incluida en programas de inversión mediante tarifas o contribución de valorización. 3. Los elementos de la estructura ecológica principal, de conformidad con las políticas y normas específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción. 4. Las compensaciones, incentivos o estímulos a los propietarios de inmuebles de interés cultural, de conformidad con la legislación nacional y con las políticas y normas

- **Cargas con beneficio local:** En esta se encuentran las vías locales o secundarias, las redes domiciliarias locales de servicios públicos, las zonas destinadas a espacio público y equipamientos<sup>80</sup> que benefician exclusivamente a los habitantes de la zona y por ende son esos mismos propietarios los que deben pagar los costos.

### 3.2 BENEFICIOS URBANISTICOS

El Beneficio Urbanístico que tiene cualquier inmueble en suelo urbano o de expansión, “(...) lo constituye la generación de potenciales rentas del suelo a partir del otorgamiento de derechos a utilizar aprovechamientos urbanísticos generados por las acciones de planificación derivadas del POT y sus instrumentos complementarios y/o la realización de obras públicas.”<sup>81</sup>

Existen tres incidentes a nivel económico que hacen parte del concepto de beneficio; la renta del suelo, las utilidades que son generadas por la urbanización y las utilidades de la construcción, y los beneficios financieros.

“(...) y son beneficios o rentas tanto las ganancias económicas que se obtienen del negocio de la construcción y la urbanización (generados a partir de los usos permitidos y los metros cuadrados que se pueden edificar, de acuerdo con las normas que determina el distrito), como los provechos que obtienen los ciudadanos al tener cerca y poder utilizar las obras que hacen los gobiernos.”<sup>82</sup>

### 3.3 SISTEMAS DE REPARTO EQUITATIVO DE LAS CARGAS Y LOS BENEFICIOS

El sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios se fundamenta en la distribución equilibrada entre el Estado y los particulares interesados en adelantar desarrollos urbanísticos de las responsabilidades en materia de ejecución de obras y acciones de protección de los elementos que constituyen la estructura ecológica principal del territorio y la consolidación de los sistemas generales de la ciudad en materia de servicios públicos y movilidad .

En este sentido, y obedeciendo a la categorización de Cargas Urbanísticas anteriormente descrita, se consolida una suerte de “convenio” mediante el cual el agente privado puede asumir parte de la responsabilidad que le corresponde al Estado (esto es la Carga General) y, como contraprestación por esta asunción voluntaria de una obligación adicional, le es autorizado un beneficio

---

específicas en materia de compensaciones y transferencia de derechos adicionales de construcción.5. Los costos asociados a la formulación y gestión de los Planes Zonales o de Ordenamiento Zonal.”

<sup>80</sup> Artículo 13 del Decreto 436 de 2006. Dispone: “(...) b) .Cargas urbanísticas Locales: Son las cargas asociadas a las cesiones y obras urbanísticas determinadas en el artículo 35 del Decreto 190 de 2004, así:

1. El sistema vial intermedio y local, sea vehicular o peatonal y los parqueaderos de uso público. 2. Las redes secundarias de servicios públicos, locales y domiciliarias.3. Las cesiones y la dotación de equipamientos de educación, salud, cultura, centros asistenciales, seguridad y demás servicios de interés público y social.4. Los costos asociados a la formulación y gestión del Plan Parcial.5. La cesión de suelo para espacio público, su adecuación y dotación. Se entiende por costos asociados a la formulación y gestión del plan parcial, entre otros, los costos de elaboración de avalúos, estudios técnicos, citación a vecinos o propietarios, así como los costos asociados a programas y proyectos de gestión social cuando impliquen reasentamiento de propietarios y/o ocupantes de inmuebles que hagan parte del ámbito del plan parcial o cesación en la percepción de rentas derivadas de actividades agrícolas, industriales o comerciales, por efecto de la ejecución de obras.”

<sup>81</sup> Sistema para el Reparto de Cargas y Beneficios. 23 de noviembre de 2006. Disponible URL: [www.medellin.gov.co/.../Subportal%20del%20Ciudadano](http://www.medellin.gov.co/.../Subportal%20del%20Ciudadano).

<sup>82</sup> Plan De Ordenamiento Territorial De Bogotá. Documento Resumen. Cartillas Pedagógicas del POT. Primera Revisión 2000-2003. P. 86.

representado, usualmente, en un índice de construcción superior a aquel con el cual le es posible cubrir los costos de la habilitación urbana de predios no urbanizados para el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

En tanto el reparto equitativo de cargas y beneficios es el tercer principio general<sup>83</sup> de la Ley 388 de 1997, su cumplimiento es un pilar fundamental para lograr una adecuada aplicación de la ley.



Gráfico No. 5

Fuente: Cuadro hecho por las autoras.

### 3.3.1 OBJETIVOS DEL REPARTO DE CARGAS

Los objetivos generales del reparto de cargas son:

- ✓ Garantizar que los aprovechamientos sean equivalentes a las obligaciones.
- ✓ Tratamiento equitativo de los propietarios del suelo, en relación con las obligaciones y con los aprovechamientos urbanísticos.
- ✓ “(...) Evitar la adquisición del suelo para infraestructuras, áreas verdes y recreativas o equipamientos sociales mediante enajenación voluntaria o expropiación, obteniéndolo a través de los aportes de suelo definidos en el reparto (...)”<sup>85</sup>
- ✓ Se pretende que todos los suelos que estén afectados por el Plan de Ordenamiento Territorial tengan beneficios que sean correspondientes con las obligaciones.
- ✓ Encontrar mecanismos de financiación directa de las obras sin que medie otros mecanismos distintos a la propia operación urbanística.
- ✓ Conseguir el derecho de igualdad de los habitantes ante las normas urbanísticas.

### 3.3.2 MARCO LEGAL DE LOS SISTEMAS DE REPARTO

El sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios ha estado presente en la normativa colombiana desde hace más de un siglo, asociado al principio fundamental de igualdad de todos los ciudadanos ante las normas.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Artículo 2 de la Ley 388 de 1997. Dispone: “Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular. 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.”

<sup>84</sup> Fuente: Cuadro hecho por las autoras.

<sup>85</sup> Planes parciales y gestión asociada. Disponible URL: <http://www.territoriosuelo.org/experiencias.shtml?x=20150606>

<sup>86</sup> Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Dispone: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades

Para la reforma constitucional de 1936, se consagró la función social de la propiedad, donde se establecieron los beneficios y las obligaciones para la construcción de lo público y también se introdujo el concepto de intervención del Estado en la economía<sup>87</sup>, donde se imponen obligaciones y limitaciones a la propiedad.

En 1989 se expide la Ley 9, llamada Ley de Reforma Urbana, en donde se estableció claramente la prevalencia de los intereses colectivos a los intereses particulares. Finalmente para 1997 con la ley 388 se garantizó el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados<sup>88</sup>.

Las anteriores leyes, como se evidencian, han tenido un avance un poco lento, pero garantizan equilibrio entre las obligaciones asociadas a la función social de la propiedad con las posibilidades de uso, goce y disposición que son igualmente garantizadas y protegidas por el Estado en el marco del respeto por la propiedad privada partiendo de la premisa que toda carga es consecuencia de un beneficio urbanístico. Se entiende en este contexto que la carga es un hecho inherente a la existencia de una administración y de unas necesidades colectivas, son las inversiones en suelos comprometidos para la construcción de espacios públicos de infraestructura vial, redes de servicios públicos, zonas verdes, áreas recreativas, equipamientos y los elementos de la estructura ecológica principal, que contribuyen a la mejor calidad de vida de los ciudadanos. Los beneficios son asignados por las normas urbanísticas, los índices de construcción, el límite de la altura de la construcción o la determinación de las densidades.

Por lo tanto, los anteriores instrumentos se destinan a sufragar los costos del desarrollo urbano orientados al cumplimiento de la Constitución<sup>89</sup>, desde la perspectiva del municipio como entidad fundamental y responsable de construir obras, contribuir a la mejor calidad de vida de los habitantes de la ciudad y prestar los servicios públicos<sup>90</sup> que exige la ley, punto expreso definido por la Ley 80 de 1993.

### 3.4 MECANISMOS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS DE EDIFICABILIDAD

#### 3.4.1 CONCEPTO DE DERECHO DE EDIFICABILIDAD

Citando la definición en el Diccionario de la Real academia Española, Edificabilidad significa “1. f. Cualidad de edificable. 2. f. Posibilidad de edificación sobre un suelo según las normas urbanísticas.”, por lo anterior la legislación colombiana en la Ley 388 de 1997, artículo 50, cita lo

---

sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

<sup>87</sup> Artículo 11 del Acto legislativo No. 1 de 1935.

<sup>88</sup> Artículo 38 de la Ley 388 de 1997. Dispone: “Reparto equitativo de cargas y beneficios. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.”

<sup>89</sup> Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Dispone: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

<sup>90</sup> Artículo 2 de la Ley 80 de 1993. Numeral 3. Dispone: “ (...) Se denominan servicios públicos: Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquéllos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines (...)”

siguiente: “Los planes de ordenamiento o los planes parciales que los desarrollen podrán determinar los índices de edificabilidad relacionados con los inmuebles que formen parte de unidades de actuación o localizados en determinadas áreas o zonas del suelo urbano, para su convertibilidad en derechos de construcción y desarrollo.” Parágrafo.- Confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta Ley, para que dicte reglas relativas a los mecanismos que hagan viable la compensación mediante la transferencia de construcción y desarrollo”, dentro de las facultades conferidas al Presidente de la República se determina “La aplicación del tratamiento de conservación a una zona, predio o inmueble, limita los derechos de construcción y desarrollo. Para compensar esta limitación, se crean los derechos transferibles de construcción y desarrollo, equivalentes a la magnitud en que se ha limitado el desarrollo en una zona, predio o edificación en particular, en comparación con la magnitud de desarrollo que sin esta limitación podría obtenerse dentro de lo definido para la zona o subzona geo-económica homogénea por el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.” En el artículo 3 del decreto 151 de 1998.

El concepto de transferir o compartir la edificabilidad establece un mecanismo para compensar a los propietarios de los inmuebles por las limitaciones a que son sometidos en beneficio de la colectividad, las administraciones municipales o distritales tienen la potestad de emitir y colocar en el mercado de títulos valores como un instrumento alternativo para hacer efectiva la participación en la plusvalía generada<sup>91</sup>, esta transferencia de derechos de edificabilidad no se restringe al tema de la participación en plusvalía, sino que, sirve igualmente para compensar en el ámbito del desarrollo urbanístico las cargas asociadas a la protección de ciertas áreas declaradas de conservación.

### 3.4.2 AREAS ORIGINADORAS Y RECEPTORAS

El concepto de transferencia involucra tanto las áreas originadoras como las áreas receptoras.

Las áreas originadoras (ó generadoras) son los terrenos que tienen restricciones de edificabilidad o que están destinados a espacio público.

Como lo cita el Decreto 151 de 1998, en su Artículo 9°: “A solicitud de los particulares, y con el objeto de generar espacio público en áreas desarrolladas, el municipio o distrito podrá crear áreas generadoras de derechos transferibles de construcción y desarrollo, para ser incorporadas como elementos del espacio público al Plan de Ordenamiento Territorial o a los Planes Parciales que lo desarrollen”. (Subraya fuera de texto).

Las áreas receptoras: Son los terrenos o inmuebles en donde los propietarios quieran acceder a una edificabilidad adicional, bien sea en el marco de la ejecución de proyectos urbanísticos asociados a los tratamientos de desarrollo o renovación urbana, o bien mediante su aprovechamiento directo en las licencias de construcción que se expidan en áreas consolidadas de la ciudad.

---

<sup>91</sup> Artículo 88 de la Ley 388 de 1997. Dispone: “Derechos adicionales de construcción y desarrollo. Las administraciones municipales y distritales, previa autorización del concejo municipal o distrital, a iniciativa del alcalde, podrán emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74 de esta Ley, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación municipal o distrital en la plusvalía generada. La unidad de medida de los derechos adicionales es un metro cuadrado de construcción o de destinación a un nuevo uso, de acuerdo con el hecho generador correspondiente.”

### 3.4.3 COMPENSACIONES POR TRATAMIENTO DE CONSERVACION

La compensación por tratamiento de conservación ambiental se origina cuando el tratamiento limita los derechos de construcción y desarrollo del propietario, en los casos en la que los terrenos de los propietarios sean declarados por motivos de conveniencia pública de conservación histórica, ambiental o arquitectónica, traduciéndose en compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.<sup>92</sup>

Por su parte la Ley 388 de 1997, comprende la aplicación de la compensación cuando los derechos de construcción y desarrollo sean limitados por el Plan de ordenamiento territorial (POT) o los instrumentos que lo desarrollen<sup>93</sup>; cuando se encuentren en las áreas clasificadas como suelo urbano y de expansión urbana<sup>94</sup>; siendo estos suelos los que tienen la capacidad de desarrollar usos urbanos, posibilidad de desarrollo y construcción.

A su vez, el Decreto 1337 de 2002, habilita a los municipios o distritos a definir los mecanismos a través de los cuales se realizarán los pagos<sup>95</sup>, reglamenta los mecanismos para el pago mediante transferencia de derechos de construcción y desarrollo<sup>96</sup> y las condiciones para el pago de esas compensaciones<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> Artículo 48º de la Ley 388 de 1997. Dispone: “Compensación en tratamientos de conservación. Los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten.”

<sup>93</sup> Artículo 4º de la Ley 151 de 1998. Dispone: “Para efectos del presente decreto, la compensación es el mecanismo que permite redistribuir de manera equitativa los costos y beneficios derivados de la aplicación del tratamiento de conservación. La compensación tendrá lugar en aquellos casos en que por motivos de conveniencia pública se declaren como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental de determinados inmuebles, en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen.”

<sup>94</sup> Artículo 34 de la Ley 388 de 1997. Dispone: “(...) Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta 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 requerida para este tipo de suelo.”

<sup>95</sup> Artículo 1 del Decreto 1337 de 2002. Dispone: “(...) Corresponde, en todo caso, a los municipios y distritos definir los mecanismos a través de los cuales se garantizará el pago de las compensaciones de los terrenos o inmuebles calificados de conservación, bien sea en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen (...).”

<sup>96</sup> Artículo 2 del Decreto 1337 de 2002. Dispone: “Compensaciones mediante transferencia de derechos de construcción y desarrollo. De conformidad con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 151 de 1998, la asignación de derechos transferibles de construcción y desarrollo, es uno de los mecanismos de que disponen los fondos de compensación municipal y distrital para efectuar el pago de las compensaciones a que haya lugar con ocasión de la aplicación del tratamiento urbanístico de conservación a determinados predios o inmuebles generadores de tales derechos (...) Parágrafo 2º. Para determinar el monto de la compensación en tratamientos de conservación ambiental, y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 11 del Decreto 151 de 1998, se entenderá por suelo urbanizable de conservación el área total del predio objeto del tratamiento de conservación, descontando la superficie correspondiente a eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, así como el porcentaje correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias de que hayan sido objeto los inmuebles colindantes que se tengan en cuenta para determinar el valor de la compensación (...).”

<sup>97</sup> Artículo 4 del Decreto 1337 de 2002. Dispone: “Condiciones para el pago de las compensaciones. Las condiciones que deben cumplir los propietarios de los inmuebles para el pago de las compensaciones, son las siguientes: 1. Los propietarios de los inmuebles deberán mantener y cumplir en todo momento con las condiciones y requisitos que se establezcan en la declaratoria de conservación. 2. En caso de estimarlo necesario, los municipios y distritos podrán condicionar el pago de la compensación, a la presentación, aprobación y ejecución por parte de los propietarios de un proyecto de recuperación íntegra del inmueble. Durante el estudio de los proyectos integrales de recuperación de inmuebles, se adelantará una visita técnica al predio y se consultarán los datos de archivo, documentación fotográfica y bibliográfica según sea el caso. 3. Conforme lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 151 de 1998, los propietarios de inmuebles sometidos a tratamiento de conservación a quienes se hubieran pagado compensaciones, adquirirán la obligación de adoptar las medidas de conservación que se especifiquen para cada caso, y de no hacerlo, deberán devolver el monto de la compensación recibida

Por lo anterior, la utilización del **capital natural**, genera un valor a los recursos naturales, estos pueden ser evaluados monetariamente, que en la lógica del **mercado inmobiliario** este cobra sentido a través de los diferentes mecanismos como lo es la transferencia de Derechos de Edificabilidad.

### 3.5 DERECHOS DE EDIFICABILIDAD EN LA DINAMICA INMOBILIARIA

El Decreto 151 de 1998 define en su Artículo 1° “Los derechos de construcción y desarrollo son aquellos que, en casos particulares y concretos, regulan el aprovechamiento del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo de un predio, de conformidad con la licencia que concede la autoridad competente, con sujeción a las normas urbanísticas contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial establecidos en la Ley 388 de 1997 y los instrumentos que los desarrollen”.

El intercambio de suelo por derechos edificabilidad se convierte así en un mecanismo mucho más rápido y eficaz que la expropiación, pues no requiere de inversión de recursos monetarios por parte del municipio y permite acelerar las obras públicas requeridas para el desarrollo.

## 4. ANALISIS DE CASO

### 4.1 CRITERIOS DE SELECCIÓN

Para la selección de las ciudades de San José de Cúcuta y Villavicencio como casos de estudio se utilizaron los siguientes criterios:

1. *Territorios clasificados como ciudades intermedias.*

Se definió la escala de ciudad intermedia con el objeto de evaluar la condición de aquellos territorios que se caracterizan por acercarse a la dinámica poblacional, económica y administrativa de los grandes centros urbanos consolidados pero que mantienen condiciones de extensión territorial y relaciones productivas de menor tamaño o alcance. Resultan ser de especial interés, tomando en cuenta que como resultado de la mejoría en el entorno económico nacional, tienden a proyectarse como nuevos núcleos urbanos de gran relevancia en términos de inversión y movilidad social.

En el marco de la Cátedra UNESCO (2008): Ciudades Intermedias. Urbanización y Desarrollo, se afirma sobre las ciudades intermedias lo siguiente: “(...)sobre ellas expresan que tal consideración depende no solo con arreglo a tallas demográficas y dimensiones determinadas (coherentes con su contexto geográfico), sino sobre todo, con relación a las funciones que desarrollan: el papel de mediación en los flujos (bienes, información, innovación, administración, etc.) entre los territorios urbanos y rurales que conforman su área de influencia, y con otros centros o áreas más o menos

---

actualizada en el índice de precios al consumidor más diez (10) puntos porcentuales anuales sin perjuicio de las otras sanciones aplicables al caso.”

alejados. Funciones de intermediación que llegan a darse además, entre los espacios locales/territoriales y los espacios regionales/nacionales, e incluso globales (...)<sup>98</sup>

## 2. Ubicación con respecto a los grandes centros urbanos.

Se pretendió evaluar casos territoriales que se caractericen por haber establecido relaciones de orden funcional importante con grandes centros urbanos consolidados o por haber adquirido connotaciones de especial relevancia territorial en el marco de una visión regional.

Este aspecto justifica la selección de la Ciudad de Cúcuta, en función de su relación Regional - Binacional, al estar ubicada en la zona fronteriza con Venezuela y de la Ciudad de Villavicencio como puerta de los llanos orientales y su relación con Bogotá.

## 3. Visión del Desarrollo Sostenible en el Ordenamiento Territorial.

Se buscó que los casos de estudio permitan contrastar las visiones y conceptos asociados al Desarrollo Urbano Sostenible en el marco de los procesos de Ordenamiento Territorial, especialmente, en lo que concierne a la definición del modelo de ciudad y las determinaciones de orden normativo referidas a la identificación, caracterización y articulación de los elementos naturales con el desarrollo urbanístico. Para el caso de la ciudad de Cúcuta, el Artículo 19 del Acuerdo 089 de 2011:

“(...) Concepto. Los usos generales del suelo o de organización espacial en el Municipio, se fundamentan en los principios básicos de competitividad económica, sostenibilidad ambiental, equidad social, equilibrio funcional y en el incremento de la habitabilidad en el territorio. A la vez, se inspira considerando la realidad física territorial y el imaginario de ciudad que atiende principios de sustentabilidad, (...)”

A su vez, en lo que corresponde al caso de Villavicencio, el Decreto 353 de 2000 en su Artículo 21 señala:

“Políticas de Mediano Plazo para la Ocupación del Suelo Urbano. (...)  
2. Controlar y regular el crecimiento urbano disperso y desordenado por fuera de los límites de sostenibilidad y sustentabilidad. (...)”

Así las cosas, el desarrollo del análisis de los casos de estudio se enfoca en tres aspectos fundamentales:

1. Modelo de ordenamiento territorial.
2. Características de la Estructura Ecológica principal y lineamientos para su inclusión y manejo en el ámbito del Tratamiento de desarrollo.
3. Instrumentos de gestión, mecanismos de compensación de suelos incluidos en el tratamiento de conservación ambiental e incentivos para la protección de dichos suelos.

---

<sup>98</sup> Espacio Público Calidad y Mediación. 20 de septiembre de 2011. Disponible URL: [http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/33815/1/ciudades\\_intermedias.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/33815/1/ciudades_intermedias.pdf)

## 4.2 CASOS DE ESTUDIO

### San José de Cúcuta

“Cúcuta es la capital del departamento de Norte de Santander y a su vez un distrito especial de acuerdo con la Constitución de 1991. Es un importante epicentro económico, histórico, cultural y deportivo de Colombia. Está ubicada en el oriente de su departamento, en la Cordillera Oriental (rama de la Cordillera de los Andes).

(...) Su extensión territorial es de 1.176 km<sup>2</sup>, mientras que su altitud es de 320 msnm y su temperatura media de 28°C. Su población neta es de 742.689 habitantes, mientras que la del Área Metropolitana de Cúcuta es de 1'196.775. Su índice de desempleo es del 7.8%, es decir el más bajo del país después de Bogotá.

Limita al norte con Tibú; al occidente con El Zulia y San Cayetano; al sur con Villa del Rosario, Bochalema y Los Patios y al oriente con Venezuela y Puerto Santander. (...)<sup>99</sup>



<sup>100</sup>Vista Ciudad de Cúcuta

Gráfico No. 6

Fuente: <http://www.google.com.co/imgres?um=1&hl=es&client=firefox-a&sa=N&rls=org.mozilla:es->

<sup>99</sup> Nuestro municipio. Disponible URL: <http://cucuta-nortedesantander.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=l-xx-1-&s=m&m=l>

<sup>100</sup> Vista aérea de la Ciudad de Cúcuta. 02 de noviembre de 2007. Disponible URL: [http://www.google.com.co/imgres?um=1&hl=es&client=firefox-a&sa=N&rls=org.mozilla:es-ES:official&channel=np&biw=1366&bih=664&tbn=isch&tbnid=bBP0pY6xT4JYhM:&imgrefurl=http://dev.tusmapas.com/%3Fp%3D250&docid=fw3XM5pm-lzL1M&imgurl=http://dev.tusmapas.com/wp-content/uploads/2011/07/VistaAereaCucuta.jpg&w=929&h=622&ei=SHUtUIPNNLSvygGv\\_YCwDg&zoom=1&iact=hc&vpx=876&vpy=194&dur=1291&hovh=184&hovw=274&tx=90&ty=80&sig=107854458833869626518&page=1&tbnh=146&tbnw=196&start=0&ndsp=18&ved=1t:429,r:10,s:0,i:101](http://www.google.com.co/imgres?um=1&hl=es&client=firefox-a&sa=N&rls=org.mozilla:es-ES:official&channel=np&biw=1366&bih=664&tbn=isch&tbnid=bBP0pY6xT4JYhM:&imgrefurl=http://dev.tusmapas.com/%3Fp%3D250&docid=fw3XM5pm-lzL1M&imgurl=http://dev.tusmapas.com/wp-content/uploads/2011/07/VistaAereaCucuta.jpg&w=929&h=622&ei=SHUtUIPNNLSvygGv_YCwDg&zoom=1&iact=hc&vpx=876&vpy=194&dur=1291&hovh=184&hovw=274&tx=90&ty=80&sig=107854458833869626518&page=1&tbnh=146&tbnw=196&start=0&ndsp=18&ved=1t:429,r:10,s:0,i:101)

## 1. Modelo de ordenamiento.

El modelo se enfocará en hacer del Cúcuta “un municipio más habitable, sostenible, competitivo y equitativo, equilibrado social, cultural, espacial y funcionalmente, con áreas públicas eficientes, suficientes y de calidad, conformando a futuro un escenario privilegiado de intercambio ciudadano democrático, respetuoso, tolerante y amable”<sup>101</sup>.

El artículo 20 del Acuerdo 089 de 2.011 – Plan de Ordenamiento Territorial, define el modelo de Ordenamiento de la Ciudad de Cúcuta en los siguientes términos:

“**Artículo 20.-** Modifícase el Artículo 48 del Acuerdo 0083 de 2001, el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 48. El Plan de Usos del Suelo: Áreas de Usos y Zonas de Actividad. Principio de Ordenamiento e Imagen.** El territorio se ordena en el largo plazo según un modelo estructurante básico que responde a un principio de ordenamiento y a una imagen que se formula así:

(...)

**Imagen General.** El territorio hace parte fundamental del contexto metropolitano, regional, nacional y binacional, dada su posición estratégica y ventajas comparativas como capital del Departamento y cabecera del área metropolitana. A nivel Municipal, el Plan General de Usos propende por la consolidación de áreas que se describen a continuación, las cuales se diferencian por funciones y recursos, tomando en cuenta:

**El Área Urbana** de conformación compacta, localizada en el costado sur oriental del territorio y limitada en términos generales por el río Táchira, los límites intermunicipales con Villa del Rosario y Los Patios, así como el límite internacional con Venezuela, zona rural municipal y en jurisdicción de el Zulia y San Cayetano, la vía Cúcuta – Puerto Santander, en el cual se ha asentado y construido en núcleo urbano de San José de Cúcuta.

**El Área de Expansión Urbana** ubicada en inmediaciones del suelo urbano, con potencial de desarrollo dadas las posibilidades de expansión de servicios públicos, desarrollo que dependerá de los resultados de estudios técnicos que sustenten los planes parciales, los cuales podrán permitir o restringir su desarrollo.

**El Área Rural** Constituida como un gran sistema influenciado por las Cuencas de los ríos Pamplonita, Zulia, Guaramito, San Miguel y Quebrada La Floresta, y demás elementos naturales que han favorecido su posicionamiento en el contexto municipal, las redes de infraestructuras de servicios, equipamientos y usos que han favorecido y favorecen la consolidación de núcleos corregimentales.

---

<sup>101</sup> Artículo 4 del Acuerdo 083 de 2001.

Los vínculos de las áreas urbana y rural del municipio entre sí y de estas con los sistemas estratégicos, buscan fortalecer la estructura ecológica con el sistema intervenido. Estos vínculos buscan preservar y proteger áreas de valor ambiental y sus funciones protectoras, así como las Cuencas de los ríos y sus afluentes, y de otra, busca articular estos sistemas a través de corredores e infraestructuras sobre los suelos del territorio municipal”.

“...el territorio hace parte de los contextos metropolitanos, regional, nacional y binacional, facilitando su reconocimiento como Nodo Central de servicios, dada su posición estratégica y ventajas comparativas como capital del Departamento y cabecera del área metropolitana”,

En función de los lineamientos precitados, la ciudad formuló los siguientes alcances en el modelo de gestión (a modo de estructura de organización del territorio):

- “Dimensión Ambiental: es una directriz enfocada en la sostenibilidad y protección de calidad atmosférica; constituye el sistema ambiental municipal ( suelos de protección como rondas de ríos, quebradas, caños nacientes, bordes de ciudad, zonas de riesgo no mitigable y humedales; bosque xerofítico y subxerofítico; sistema de espacio público; áreas de reserva del recurso hídrico, áreas de reserva de servicios públicos y parques ecomineros); este modelo ambiental se regirá por la creación de:

- ✓ Programa/proyecto “Hagamos de Cúcuta una Ciudad Verde”, tratado en dos enfoques: el mejoramiento urbano-ambiental y la constitución de un sistema urbano-ambiental, orientados a crear un sistema medio-ambiental como estructurante del espacio urbano y propiciador de la sostenibilidad y habitabilidad de la ciudad, crear recorridos ambientales, considerar como elementos arquitectónicos y visuales los ejes de ríos y ejes viales, consolidar parques y corredores, así como también crear espacio público agradable al paisaje, programas de control y vigilancia de los espacios urbanos y programas de educación ambiental.
- ✓ Programa/proyecto “Ciudad, Paisaje y Economía”, construcción de una ciudad que responda a los requerimientos funcionales y a la estética urbana; aprovechamientos de recursos paisajísticos y ambientales.

(...)

- Dimensión Económica: es una directriz para adquirir competitividad económica y una vinculación de las formas económicas y sociales con las formas espaciales a través de los siguientes programas:

- ✓ Programa/proyecto: creación puerto terrestre, creación de parques industriales, comerciales y de servicios, promoción de exportaciones locales, etc.

(...)

- Dimensión Territorial: estrategia utilizada para el incremento de la habitabilidad por medio de los siguientes programas:
  - ✓ Programa/proyecto: mejoramiento integral de vivienda; rehabilitación de vivienda; ensanche urbano; revalorización urbana; protección del patrimonio; revalorización del centro de la ciudad; nuevas centralidades (subcentros o nodos urbanos y equipamientos); recuperación y consolidación de ejes viales.
  - ✓ Programa/proyecto “Reubicación de asentamientos localizados en zonas de riesgo”: este programa da prioridad a la reubicación de los asentamientos localizados en zonas de riesgo no mitigable; por medio de la coordinación interinstitucional; desarrollo de planes parciales; control a invasión de tierras, etc.
  - ✓ Programa/proyecto “Constitución de cinturones verdes El borde de la ciudad”: para evitar la conurbación urbana; elevar los estándares de calidad de vida a los habitantes y evitar el uso restringido de las zonas colindantes con franjas de otros municipios y el vecino país.

A nivel municipal el territorio se organizara en dos áreas; el área urbana: que busca ser un área compacta de una escala metropolitana a una escala local y un área rural: con un importante sistema hídrico y elementos naturales; estas áreas buscan “fortalecer la estructura ecológica, constituida por espacios y elementos territoriales que soportan procesos y dinámicas ambientales que deben ser sostenibles y articulados”<sup>102</sup>. (Subraya fuera de texto)

## **2. Características de la Estructura Ecológica principal y lineamientos para su inclusión y manejo en el ámbito del Tratamiento de desarrollo.**

**En la Ciudad de Cúcuta “La Estructura Ecológica Principal** está constituida por la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible (...), está conformada por los siguientes elementos estratégicos: “Río Zulia, Río Pamplonita, Río Táchira, Quebrada La Floresta, Quebrada Carmen de Tonchalá, Reserva forestales, Parques ecológicos, Humedales, Sistema hídrico y demás elementos que conforman los suelos de protección y que se detallan en el aparte correspondiente del presente acuerdo”<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Artículo 48 del Acuerdo 083 de 2001.

<sup>103</sup> Artículo 3 de la Ley 089 de 2011.

CATEGORÍAS DEL SUELO DE PROTECCIÓN		
<b>ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL</b>	Sistema Local de Áreas Protegidas (SILAP)	Áreas protegidas que se declaren por el nivel nacional y sus zonas amortiguadoras.
		Áreas protegidas que se declaren por la Autoridad Ambiental Regional
		Reservas Forestales Municipales que sean declaradas por el Concejo Municipal con el aval de la autoridad ambiental, previos estudios técnicos
		Reservas forestales de la sociedad civil
		Parques Ecológicos de Humedal
		Parques Ecológicos de Bordes La Cañada, Los Morros y las Brujas
	Elementos protectores del sistema hídrico	Rondas hídricas o áreas de entorno y protección de nacientes hídricas de corrientes naturales de agua de ríos, ciénagas, pantanos, embalses, lagunas y humedales en general
		Ronda hídricas de quebradas, arroyos, caños y drenajes naturales en el área urbana y suelos de expansión.
		Parques lineales Urbanos Ríos Pamplonita, Táchira y Quebrada Carmen de Tonchalá
		Áreas estratégicas (Art. 111 Ley 99/93 modificado por el Art. 210 de la Ley 1450 de 2011)
	Parques	Parques Urbanos y de suelos de expansión
		Parques ecológicos, incluyen zonas con pendientes mayores al 30%.
Parques surgidos por intervenciones en zonas de riesgo no mitigables		
<b>ZONAS DE ALTA AMENAZA NO MITIGABLE</b>		
<b>ÁREAS DE RESERVA PARA SERVICIOS PÚBLICOS</b>	DE	Reserva de suelo para las PTAR
	PARA	Área Relleno Sanitario Guayabal
		Áreas del Sistema de Gas Cerrito
		Área de la Escombrera Municipal
		Área Planta Potabilizadora El Pórtico

104

Gráfico No.7

Fuente: Artículo 14 del Acuerdo 089 de 2011.

En cuanto a la construcción de obras en los suelos de protección, se permitirán con carácter paisajístico, aquella que a su vez sirvan de control ambiental. El suelo de protección podrá destinarse como lo estipula el artículo 14 del Acuerdo 089 de 2011 en:

#### “45.1. ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL:

45.1.1. Sistema Local de Áreas Protegidas (SILAP). Es el conjunto de espacios con valores representativos, frágiles o singulares del patrimonio natural de San José de Cúcuta, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura, las cuales, en beneficio de todos los habitantes y la

<sup>104</sup> Artículo 14 del Acuerdo 089 de 2011. Dispone: “Modifícase el Artículo 45 del Acuerdo 0083 de 2001, el cual quedará de la siguiente manera: Artículo 45. Categorías de los Suelos De Protección. Se consideran suelos de protección: Parágrafo 1. Las zonas de riesgo no mitigable que se determinen en estudios técnicos, deberán ser sujeto de intervención para lograr su recuperación como piezas de alto valor escénico y ambiental para la ciudad, actuación que deberá seguirse una vez se realice la reubicación de la población allí asentada, la demolición de las viviendas e infraestructura, la adecuación paisajística y la declaratoria de utilidad pública de las mismas. Parágrafo 2. En el evento que resulten zonas de riesgo mitigables en las ZONAS DE ESTUDIOS demarcadas en los planos de usos de usos del suelo, zonas de actividad y tratamientos, estas pasarán a formar parte de las zonas con tratamiento de mejoramiento integral y de ninguna manera se concebirán como suelos de protección. En caso contrario, es decir que se determinen como zonas de riesgo no mitigable, ingresarán al listado de los suelos de protección determinados en el presente acuerdo. Parágrafo. Las determinaciones a que hace referencia el presente artículo, se sintetizan en el plano denominado “Estructura Ecológica Principal (...)”

humanidad, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan:

1. **Áreas protegidas que se declaren por el nivel nacional y sus zonas amortiguadoras.** Las áreas protegidas (...) harán parte inmediatamente del Sistema Local de Áreas Protegidas de San José de Cúcuta y su régimen de usos será el definido por la norma nacional (...).

2. **Áreas protegidas que se declaren por la Autoridad Ambiental Regional.** Las áreas protegidas que se declaren por parte de la Autoridad Ambiental Regional, CORPONOR, (...), harán parte inmediatamente del Sistema Local de Áreas Protegidas de Cúcuta y su régimen de usos será el definido por la norma (...).

3. **Reservas naturales de la sociedad civil.** Son los predios o partes de predios destinados por sus propietarios voluntariamente a fines de conservación, registradas ante Parques Nacionales Naturales de Colombia y manejadas de acuerdo con la normatividad establecida por dicha autoridad. Estas reservas no constituyen suelo de protección dado que el acto que las constituye es reversible por voluntad del propietario.

4. **Reservas Forestales Municipales.** Las áreas protegidas que se declaren por parte de la Autoridad Municipal, así como las zonas amortiguadoras que se delimiten en torno a las mismas, que se crean con el objetivo principal de asegurar la preservación y la restauración de los ecosistemas forestales nativos. Esta categoría se acogerá al siguiente régimen de usos:

**Usos principales:** Conservación de flora y recursos conexos, forestal protector.

**Usos compatibles:** Recreación pasiva, rehabilitación ecológica, investigación ecológica. **Usos condicionados:** Forestal protector-productor y productor, agroforestería, vivienda campesina; institucional de seguridad ligado a la protección de la reserva. Construcción de infraestructura básica para los usos principales y compatibles.

**Usos prohibidos:** forestal productor, recreación activa, agrícola, pecuario (salvo agroforestales y silvopastoriles), agroindustrial, minero, industrial (salvo el forestal asociado a los usos forestales condicionados), comercial de todo tipo, residencial (salvo vivienda campesina de baja densidad). Los usos condicionados quedan sometidos al cumplimiento de los siguientes requisitos:

a. Forestal protector-productor y productor

1. Localización fuera de las principales áreas de recarga del acuífero, nacederos y rondas hidráulicas, las cuales deben estar bajo cobertura vegetal protectora.

2. Localización por fuera de suelos propensos a deslizamientos o desprendimientos en masa.

3. No reemplazar la vegetación leñosa nativa existente.

4. El aprovechamiento forestal permisible, incluyendo el doméstico asociado a la vivienda campesina, es exclusivamente persistente y sólo sobre plantaciones forestales establecidas para tal fin y en ningún caso de la vegetación nativa.

(...) c. Vivienda campesina

1. Ajustar la densidad de vivienda a la normativa vigente.

2. Acordar y ajustar las actividades anexas al régimen de usos de la Reserva Forestal Municipal.

(...)

**5. Parques Ecológicos de Humedal.** Son áreas protegidas que se crean en el presente instrumento, con el objetivo principal de asegurar la preservación y la restauración de los ecosistemas de humedal remanentes en el plano aluvial de las cuencas bajas de los ríos Zulia y Pamplonita. Esta categoría se acogerá al siguiente régimen de usos:

□ **Usos principales.** Conservación de fauna con énfasis en especies endémicas y en peligro de extinción, investigación biológica y ecológica, educación ambiental.

□ **Usos compatibles.** Repoblamiento con especies propias del territorio, rehabilitación ecológica, forestal protector, recreación pasiva, investigación biológica y ecológica (excluida la extracción de individuos de flora o fauna amenazados).

□ **Usos condicionados.** Institucional de seguridad ligado a la protección del Santuario. Construcción de infraestructura básica para los usos permitidos. Estos usos se permiten con el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) No alterar física, química o hidráulicamente el funcionamiento de los humedales. b) No generar discontinuidades en la cobertura vegetal nativa ni fragmentación del hábitat de la fauna nativa. c) Integrar paisajísticamente la infraestructura al entorno natural.

□ **Usos prohibidos:** Caza y pesca; residencial de todo tipo, industrial de todo tipo, agropecuario y forestal productor y protector - productor.

**6. Parques Ecológicos de Borde.** El Parque Ecológico de Borde es el área de alto valor escénico y/o biológico que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva, así como a la conformación de un cinturón verde metropolitano que contenga y oriente el crecimiento urbano de Cúcuta la conurbación con los centros urbanos vecinos. Esta categoría se acoge al siguiente régimen de usos:

Usos principales: Preservación y restauración de flora y fauna nativos, educación ambiental.

Uso compatible: Recreación pasiva.

Usos condicionados: Centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque; senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas; dotacional de seguridad ligado a la defensa y control del parque; demás infraestructura asociada a los usos permitidos. Los usos condicionados deben cumplir con los siguientes requisitos: a) No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitats de la fauna nativa. b) Integrar paisajísticamente la infraestructura al entorno natural. c) No propiciar altas concentraciones de personas. d) Los senderos para bicicletas sólo podrán ubicarse en el perímetro del Parque y, como cinta dura, no podrán exceder un ancho de 1.5 metros. e) Los senderos peatonales, como cinta dura, no podrán exceder un ancho de 1.5 metros y privilegiarán el uso de materiales naturales y permeables. f) Sólo los senderos

ecológicos y los observatorios de aves podrán localizarse dentro de las rondas hidráulicas. Los senderos ecológicos tienen uso peatonal y fines educativos. g) La iluminación del sendero para bicicleta y el sendero peatonal, deberá estar dirigida hacia el suelo y limitar su radio de acción y horario para prevenir la contaminación lumínica y las molestias a la fauna nativa.

**Usos prohibidos:** Agrícola y pecuario, forestal productor, recreación activa, minero industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, dotacionales salvo los mencionados como permitidos.

(...)

#### 45.1.2. Elementos protectores del sistema hídrico.

1. Rondas hídricas o áreas de entorno y protección de nacientes hídricas de corrientes naturales de agua de ríos, ciénagas, pantanos, embalses, lagunas y humedales en general

2. Ronda hídricas de quebradas, arroyos, caños y drenajes naturales en el área urbana y suelos de expansión.

3. Parques lineales Urbanos Ríos Pamplonita, Táchira y Quebrada Carmen de Tonchalá

4. Áreas estratégicas (Art. 111 Ley 99/93 modificado por el Art. 210 de la Ley 1450 de 2011)

(...)

Se entiende por área de entorno, la franja lateral de terreno, de suelo urbano, expansión urbana o rural, paralela a las líneas de máxima inundación, la cual se constituye en suelo de protección. Su función es servir como área o cinturón de protección ambiental de dichos ecosistemas, servir de protección contra inundaciones y desbordamientos y conservar el recurso hídrico y demás recursos de los ecosistemas protegidos, brindar estabilidad para los taludes laterales que conforman el caño de la corriente natural de las fuentes hídricas. Su función es posibilitar servidumbres de paso, para la extensión de redes de servicios públicos y mantenimiento del cauce y proporcionar áreas de espacio público, recreación, contemplación y paisaje.

45.1.2.1. Rondas hídricas o áreas de entorno y protección de nacientes hídricas de corrientes naturales de agua de ríos, ciénagas, pantanos, embalses, lagunas y humedales en general. Son zonas de protección ambiental, restauración ecológica y manejo hidráulico, no edificables, de uso público, constituidas por una franja alrededor de los cuerpos de agua, que corresponde a las áreas inundables para el paso de la creciente por períodos de retorno. La zona de ronda será destinada al manejo hidráulico y en algunos casos a la restauración ecológica. Los únicos usos permitidos en las rondas hídricas son la preservación y la restauración de los ecosistemas nativos, las obras de control hidráulico y saneamiento hídrico, el

forestal protector y la recreación pasiva. Conforme lo establecido en la Ley 1450 de 2011 Artículo 206 (Plan Nacional de Desarrollo): Rondas Hídricas: (...) Las áreas de conservación o protección aferente son zonas de manejo y preservación ambiental y corresponden a la franja de terreno de propiedad pública o privada, contiguas a la ronda hídrica, destinadas principalmente a propiciar la adecuada transición entre las actividades de las áreas vecinas y la estructura ecológica, así como la restauración ecológica y la construcción de la infraestructura para el uso público ligado a la defensa y control del sistema hídrico. Los usos permitidos son la preservación y la restauración de los ecosistemas nativos, las obras de control hidráulico y saneamiento hídrico, el forestal protector y la recreación pasiva y activa.

**45.1.2.2. Ronda hídricas de quebradas, arroyos, caños y drenajes naturales en el área urbana y suelos de expansión.** Son zonas de protección ambiental, restauración ecológica y manejo hidráulico, de uso público, constituidas por una franja alrededor de cuerpos menores de agua, que ameritan su intervención para garantizar el manejo adecuado de las aguas de escorrentía, mediante obras de canalización, construcción de obras de protección, sedimentadores, gradas disipadoras o aquellas que resulten de estudios técnicos que deben elaborar los interesados en desarrollar los suelos urbanos o de expansión urbana con tratamiento de desarrollo, los cuales deben ser sometidos a consideración del el Departamento Administrativo Área Planeación Corporativa y de Ciudad, o la entidad que haga sus veces, autoridad que aprobará los diseños y los retiros exigibles, de acuerdo al área de manejo del caudal que se defina en los estudios respectivos. En todo caso, los retiros mínimos serán los siguientes:

<b>Ancho sección canalización</b>	<b>Retiro exigible mínimo</b>
Menor a dos (2.00) metros	Andenes a cada lado de tres (3) metros. De acuerdo a la pendiente del terreno, se permitirá el manejo con gradas disipadoras.
Superior a dos (2.00) metros e inferior a cuatro (4.00) metros.	Andenes a cada lado de tres (3) metros y contiguo a éstos vía vehicular- peatonal o por cicloruta con ancho mínimo de tres (3.00) metros, seguido de andenes de tres (3) metros. De acuerdo a la pendiente del terreno, se permitirá el manejo con gradas disipadoras.
Superior a cuatro (4.00) metros	Andenes a cada lado de tres (3) metros y contiguo a éstos vías vehiculares con ancho mínimo de seis (6.00) metros a cada lado, seguido de andenes de tres (3) metros

Gráfico No. 8

Fuente: Artículo 14 del Acuerdo 089 de 2011.

En todos los casos, los lotes colindantes deberán prever antejardines en las áreas colindantes a las zonas aquí descritas.

**45.1.2.3. Parques lineales urbanos Ríos Pamplonita, Táchira y Quebrada Carmen de Tonchalá.** Son zonas verdes lineales que siguen los principales componentes de la red hídrica de la ciudad, para incrementar la conexión ecológica entre los demás elementos de la Estructura Ecológica Principal y brindar servicios ambientales al medio urbano. La planificación, diseño y manejo de los Parques Lineales se orientará a:

(...)

Las franjas de retiro de los cuerpos de agua, si sus condiciones naturales, hidrológicas, topográficas, morfológicas y ambientales lo permiten, podrán ser diseñadas y construidas como espacios públicos, para la recreación y esparcimiento. Estos parques, se constituyen en las franjas de amortiguamiento para proteger el recurso hídrico, en elementos que conforman el sistema urbano-ambiental y en los elementos estructurantes de la ciudad y su entorno.

**45.1.3. Parques.** Forman parte de ésta categoría todos los parques urbanos y aquellos que se aprueben en planes parciales o instrumentos que los desarrollen, los parques ecológicos, incluyendo la zonas con pendientes superiores al 30% que por su condición no son urbanizables y todos aquellos espacios públicos urbanos surgidos de intervenciones en zonas de riesgo no mitigables. Se definen las siguientes categorías y tipos de parques, los cuales forman parte del sistema urbano ambiental.

- Parques o zonas verdes a nivel ciudad, incluye los espacios y zonas de cobertura regional y metropolitana.
- Parques o zonas verdes zonales o comunales.
- Parques o zonas verdes barriales, vecinales o de bolsillo.
- Parques sobre ejes medioambientales que comunican y articulan sectores urbanos y del área metropolitana. El manejo sobre estos ejes está orientado a consolidar los cinturones verdes de protección, recuperar y crear franjas paisajísticas y corredores ambientales viales; Reservar, reponer e incrementar y completar la arborización y proteger las bóvedas arbustivas.

Los anteriores parques surgen de cesiones públicas surtidas a favor del Municipio por parte de urbanizadores o por afectaciones impuestas a los terrenos por la misma autoridad, en los términos descritos por la Ley 9 de 1989, siempre que dichos espacios sean reconocidos como de servicio recreativo comunal, eventos en que se adelantarán los procesos de declaratoria de utilidad pública y enajenaciones para permitir el saneamiento de los bienes a favor del Municipio como garante de la protección de los bienes de la unión.

**45.2. ÁREAS DE ALTA AMENAZA NO MITIGABLE.** Son las áreas, zonas y sectores del suelo urbano, de expansión urbana o rural que por la presencia de procesos de inestabilidad geológica activos o latentes, presentan amenazas y/o riesgo para la vida humana. Igualmente se consideran dentro de la categoría de zonas en riesgo, los terrenos ubicados en márgenes de ríos, quebradas y en

planicies de inundación, que presentan riesgo para la localización de asentamientos humanos.

#### **45.3. ÁREAS DE RESERVA PARA LA UBICACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

Son aquellos predios, áreas o zonas que por su destinación actual o futura se consideran de utilidad pública para la provisión de los servicios públicos domiciliarios (...)

Los usos para las áreas de reserva para servicios públicos, las áreas de alta amenaza no mitigable y las áreas productoras agropecuarias se establecen en el componente rural.”

(...)

En cuanto al tratamiento de desarrollo, aplicable a los predios urbanizables no urbanizados, el artículo 102 del Acuerdo 089 de 2011, estipula que se tratará de la siguiente manera:

“(...) a. Desarrollo en Área Urbana: Las condiciones para el desarrollo de los predios urbanizables no urbanizados ubicados al interior del perímetro urbano se derivan de la reglamentación establecida para el Área de Actividad en la que se localice, el régimen de usos, normas particulares que permitirán el desarrollo de terrenos. b. Desarrollo en Suelo de Expansión: Se aplica a los predios ubicados en los suelos de expansión. En general estas áreas deben destinarse a los usos que reglamente el correspondiente Plan Parcial con arreglo a las previsiones normativas del POT. Su desarrollo se supeditará a la elaboración y aprobación previa de un plan parcial específico, el cual podrá adelantarse ya sea por iniciativa pública, privada o mixta. Debido a que son zonas que actualmente se encuentran desvinculadas del suelo urbano porque no cuentan con la infraestructura requerida, los diferentes planes parciales establecerán los correspondientes instrumentos normativos, de gestión, financiación y asociación para desarrollarlos, según sea el caso. Todo lo anterior, conforme lo dispuesto por la Ley 388 de 1997, Decreto 2181 de 2006, Decreto 4300 de 2007 y demás normas que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan (...)”.

Como lo estipula el artículo 103 del Acuerdo 089 de 2011, el urbanizador deberá ceder gratuitamente las áreas destinadas al espacio público, es decir, las áreas destinadas para parques, zonas recreativas, zonas verdes en general y equipamientos, y se deben calcular sobre el Área Neta Urbanizable del terreno, es decir, luego de descontar todas las áreas cedidas por afectación.

En cuanto a las áreas de cesiones por afectación:

- “Cesiones por vías del sistema estructurante vial o por canales. (...) hasta el siete por ciento (7%) del área bruta urbanizable. Cuando el área de afectación sea superior al 7% exigido, la diferencia será negociada entre el propietario del predio y el municipio o la entidad encargada de adelantar el proyecto, pudiendo canjearse hasta por el 50% del área de cesión Tipo 1 del proyecto
- Cesiones por vías locales: Todo proyecto urbanístico que se construya debe tener una red vial interna que permita a su vez la integración con la malla vial urbana

existente o proyectada, la cual será construida por el urbanizador y cedida a favor del municipio mediante Escritura Pública debidamente inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.”

- Cesiones por Suelos de protección - Rondas de ríos y cotas de inundación, se deberá destinar estas franjas como suelos de protección del recurso hídrico; en este último caso deberá tramitarse el concepto de delimitación de la ronda de río y la cota máxima de inundación ante la autoridad competente. Así mismo, el urbanizador deberá contribuir en la ejecución de obras de reforestación, protección y estabilización que demande el área de influencia de estos suelos de protección. Estas zonas no se contabilizarán como parte de las áreas de cesión por zonas verdes y comunales del proyecto urbanístico. Los propietarios de los terrenos deberán proceder a efectuar las divisiones materiales de las áreas afectadas por ronda de río y cotas máximas de inundación. Mientras no se surtan dichas divisiones materiales y entregas a favor del Municipio, los impuestos prediales serán calculados sobre la totalidad de las áreas de terreno registradas a nombre de terceros diferentes al municipio.
- Cesiones por Suelos de protección - Zonas de riesgo. Todo terreno a urbanizar o en proceso de urbanización deberá contar con concepto de riesgo expedido por el Departamento Administrativo Área Planeación Corporativa y de Ciudad, previa aprobación del proyecto urbanístico ante la Curaduría Urbana. Para el caso de las áreas que se encuentren afectadas por zonas de riesgo no mitigable, las mismas deberán destinarse como suelos de protección y cederse para tal fin. Estas zonas no formarán parte de las áreas de cesión para parques y equipamiento comunal 1 público del proyecto urbanístico. Los suelos con pendientes superiores al 25% forman parte de estos suelos y no podrán ser sujeto de desarrollos urbanísticos.

b. Áreas de cesión por redes de servicios públicos. En todo desarrollo urbanístico, el urbanizador deberá construir y extender las redes de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, alumbrado público, energía eléctrica, telefonía, como parte integral del proyecto urbanístico. Las empresas de servicios públicos deberán extender las redes matrices y participar además en el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Cesiones por suelo de protección: zonas de riesgo que pudieran no corresponder a zonas verdes y equipamientos, estas áreas deberán cederse y no formarán parte de las áreas de cesión para parques y equipamientos, y deberán compensarse mediante mecanismos de transferencia de derechos de edificabilidad, de igual forma los suelos con pendientes superior al 25% no podrán ser sujeto de desarrollo urbanístico.

c. Áreas de cesión Tipo 1 para parques y equipamientos públicos. Son aquellas áreas que deben ser cedidas por quien construya un desarrollo urbanístico para ser usadas como áreas recreacionales y equipamientos comunales por parte de la colectividad.

d. Áreas de cesión Tipo 2. Las áreas de cesión Tipo 2, son aquellas áreas que deberán ser cedidas y construidas por el urbanizador de un conjunto a favor de los usuarios de la copropiedad como bienes comunes, mediante reglamento de

copropiedad, las cuales serán destinadas para los servicios comunales y recreacionales.”

En cuanto a las cargas urbanísticas mencionadas en el Plan De Ordenamiento Territorial de Cúcuta, el Artículo 87 del Acuerdo 089 de 2011, menciona las siguientes cargas locales:

“(…) Los desarrolladores están obligados a las siguientes cargas locales de urbanismo:

1. La construcción de las redes locales separadas de aguas lluvias.
2. La prevención y la corrección de cualquier conexión errada del sistema de aguas lluvias al sanitario o viceversa, dentro de sus desarrollos.
3. La implementación de sistemas urbanos de drenaje sostenible cuando los terrenos a desarrollar incluyan zonas de cañadas, humedales o planos inundables u originalmente inundables.
4. La construcción de las estructuras necesarias para cumplir con las normas específicas de porcentaje de zonas blandas, capacidad de infiltración, capacidad de retención y entrega regulada del caudal de aguas lluvias al sistema de drenaje pluvial urbano.”

Por otra parte, menciona en el Artículo 103 las cargas generales de la siguiente forma:

“Artículo 166. Tipos de Desarrollo Completo. El desarrollo completo de un globo de terreno se podrá efectuar como urbanización o conjunto:

(…)1.1.Obligaciones de cesiones - generación de Espacio Público: (…)

Para el caso de afectaciones viales del sistema estructurante de la ciudad, es decir, que se encuentren contenidas en el Plan Vial, así como las afectaciones por canales de aguas lluvias, se tiene que el urbanizador/propietario cederá a título gratuito hasta el siete por ciento (7%) del área bruta urbanizable. Cuando la diferencia sea superior, se permitirá el canje de dicha mayor área por cesión Tipo 1, permitiendo canjear como máximo hasta el 50% de la cesión Tipo 1 contra áreas de afectación del sistema estructurante vial de la ciudad y/o canales. Para el caso de afectaciones en suelos de expansión urbana, se deberán atender sistemas de cargas generales que se definan en el Plan Parcial. (…) (Subraya fuera de texto)

Y en congruencia con lo anterior, el Artículo 145 define como uno de los “Criterios para la formulación y aprobación de planes parciales (…)

- Los planes parciales que sean formulados y puestos en consideración para su aprobación a la administración municipal en suelos de expansión, se podrán formular en todo o en parte, es decir, podrán cobijar parcialmente áreas o unidades prediales, siempre que superen una hectárea, por tanto, el área mínima a planificar mediante éste instrumento, corresponderá a las unidades prediales que permitan la estructuración de una propuesta urbanísticamente funcional, respetando el ordenamiento de los sistemas estructurantes que se encuentren definidos, conciendo en sus planteamientos sistemas generales de espacios públicos, equipamientos o centralidades, respetando parámetros

de uso y volumétricos, buscando la protección del medio natural.” (Subraya fuera de texto).

Por lo tanto, queda estipulado que el Plan de Ordenamiento Territorial de Cúcuta que están definidas las cargas locales y son solo mencionadas las cargas generales.

**3. Instrumentos de gestión, mecanismos de compensación de suelos incluidos en el tratamiento de conservación ambiental e incentivos para la protección de dichos suelos.**

Entre los instrumentos de gestión del presente plan, se encuentran los instrumentos financieros citados a continuación:

“Instrumentos financieros

- (...)
- La compensación y la transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo.
- La convertibilidad de índices de edificabilidad en títulos valor.
- (...)
- Compensación en conservación histórica ambiental o arquitectónica”<sup>105</sup>

En cuanto a las compensaciones de cesiones tipo 1, que ocurren cuando las zonas propuestas sean inferiores a las mínimas exigidas o cuando su ubicación sea inconveniente, los urbanizadores podrán compensar en dinero el área del terreno o se permitirá la compensación en otros terrenos.

En cuanto a los índices de edificabilidad queda establecido en el artículo 136 del Acuerdo 089 de 2011. Los porcentajes de índices de ocupación y construcción serán los siguientes:

**INDICES DE OCUPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN**

ZONA	INDICE OCUPACION	INDICE CONSTRUCCIÓN
<b>1. AREA DE ACTIVIDAD COMERCIAL Y DE SERVICIOS</b>		
1.1. Corredor Arterial	0.90	8.00
1.2. Corredor Zonal	0.80	7.00
1.3. Zona Multiple	0.90	8.00
1.4. Zona Central	0.95	8.00
<b>2. AREA DE ACTIVIDAD INDUSTRIAL</b>	0.90	6.50
<b>3. AREA DE USO DOTACIONAL E INSTITUCIONAL</b>	0.70	7.00
<b>OTRAS ZONAS</b>	Los índices variarán según sean las exigencias de los equipamientos. En todo caso se deben respetar las áreas mínimas correspondientes a patios, aislamientos, antejardines y alturas máxima y mínima permitidas en la zona.	

Gráfico No. 9

Fuente: Artículo 136 del Acuerdo 089

Pero en cuanto a los aprovechamientos e incentivos, serán propuestas incluidas en los planes parciales según reza el Artículo 144 del Acuerdo 089 de 2011:

<sup>105</sup> Artículo 152

“(…) Son objetivos de los Planes Parciales:

- Definir de manera específica los índices de ocupación y de construcción, los usos y otras normas urbanísticas asumidas como aprovechamientos o beneficios urbanísticos, dentro del sistema de distribución equitativa o de reparto y las condiciones de participación de los diferentes partícipes o aportantes al plan parcial”

Y el Artículo 145 “(…) Criterios para la formulación y aprobación de planes parciales. (…)

- La propuesta del Plan Parcial, podrá hacer uso para su formulación de incentivos en cuanto a mayor aprovechamiento de índices, alturas y otras condiciones de desarrollo, dando lugar a la participación en plusvalía, según sea el caso.(…)”

## **CONCLUSIONES AL ANALISIS DE SAN JOSE DE CUCUTA**

### Ámbito municipal

Existe una localización de actividades distribuidas en el uso del suelo en el territorio, en función de un respeto para la protección de las áreas naturales.

En la visión del territorio de la ciudad prevalece la implementación de programas para lograr una imagen de ciudad en donde los parques, los cinturones verdes y la arborización tengan un papel protagónico en la ciudad de Cúcuta.

La ciudad tiene una relación fronteriza con Venezuela, la relación binacional y bilateral de su ubicación geográfica, hace que sus áreas de expansión sean consolidadas, definiendo una red que articula sus centralidades, por medio de sus equipamientos en diversas escalas.

La base del ordenamiento del territorio de Cúcuta, es el medio ambiente, con un énfasis de importancia en su relación con los procesos de ocupación de las áreas limitadas por el medio natural.

### Contenido de la norma:

En el Plan de Ordenamiento Territorial deben estar catalogadas las cargas, identificando de esta forma cuales son las responsabilidades del particular y de la autoridad, de esta previa identificación se desprende el sistema de reparto de cargas y beneficios, en el caso de estudio, el plan no define claramente cuáles son las cargas del orden local y del general; por lo tanto al existir esta ambigüedad no se definen los lineamientos de la estructuración del reparto en el ámbito del plan parcial.

A consecuencia de la anterior falta de definición, se genera inseguridad jurídica por la imposibilidad de desarrollar reglas claras para garantizar que se provea espacio público y se proteja las áreas mencionadas a cambio de una clara compensación para el particular.

El Instrumento financiero que consiste en la transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo y la convertibilidad de índices de edificabilidad en títulos valor, solo aparece citado, pero no existe precisión en cuanto a donde se originan y en donde se pueden utilizar esos derechos de edificabilidad, lo único que establece es que serán formulados en los Planes Parciales.

Se reglamenta la creación de incentivos para el urbanizador, como la compensación en altura por generación de espacio público y densificación; únicamente es mencionado pero no establece como se lleva a cabo, por lo que las normas cumplen en lo formal con incorporar las variables, pero desde el punto de vista operativo no desarrolla ninguno de los implementos dejándolos simplemente en un plano descriptivo.

## VILLAVICENCIO

### 1. MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

“Villavicencio o Villavo, como también se le conoce, es una ciudad colombiana, capital del departamento del Meta, y es el centro comercial más importante de los Llanos Orientales con una población urbana de 384.131<sup>106</sup> habitantes. Está situada en el Piedemonte de la Cordillera Oriental, al occidente del departamento del Meta, en la margen izquierda del río Guatiquía. Su clima es cálido y muy húmedo, con temperaturas medias de 27°C.

Villavicencio se encuentra a 89,9 km al sur de la capital de Colombia, Bogotá, a dos horas por la Autopista al Llano (...)”<sup>107</sup>

“(…) ubicada al norte del Departamento en las estribaciones de la cordillera, con una altitud de 467m.s-n-m, superficie de 1.328 Km2. Limita por el Norte con el Municipio del calvario, hacia el noreste con el Municipio de puerto López; hacia el sur con los Municipios de San Carlos de Guaroa y Acacias, por el Occidente y Noroeste limita con Guayabetal encontrándose de nuevo con el municipio del El Calvario”.<sup>108</sup>

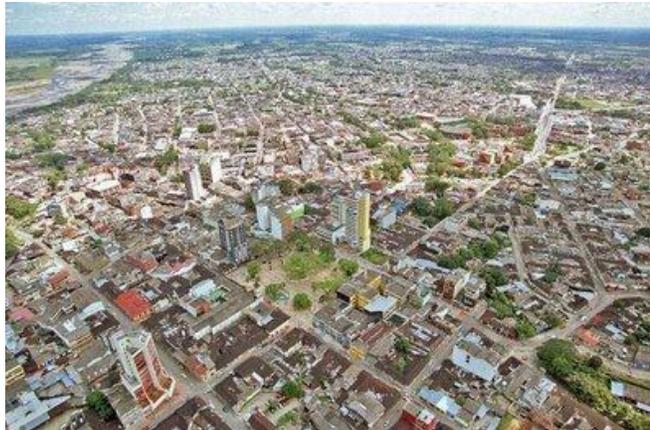


Gráfico No. 10

<sup>110</sup>Vista de la Ciudad de Villavicencio

Fuente: <http://bersoavillavicencio.blogspot.com/2008/12/sitio-reser-villavicencio.html>

<sup>106</sup> Resultados Censo General 2005. Disponible URL:

<http://www.dane.gov.co/files/censo2005/regiones/meta/villavicencio.pdf>

<sup>107</sup> Villavicencio. Disponible URL: <http://www.meta.gov.co/el-meta/municipios/villavicencio>

<sup>108</sup> Suelo, Espacio Público, División territorial. Disponible URL:

<http://www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/ws/Documentos/ExpedienteMunicipal/Diagnostico-Sectorial-suelo.pdf>

<sup>110</sup> Villavicencio en la gran red a través de Bersoa.com. Disponible URL:

<http://bersoavillavicencio.blogspot.com/2008/12/sitio-reser-villavicencio.html>

El modelo de ordenamiento de la Ciudad de Villavicencio está encaminado para poder resolver algunos interrogantes acerca de cómo debe ser el crecimiento de su suelo urbano, tema que es de vital importancia tanto para Villavicencio como para sus municipios cercanos, como lo son Restrepo y Acacias, dentro del documento de diagnóstico elaborado por el equipo facilitador del Plan de Ordenamiento Territorial “ (...) Aproximación a la problemática de la situación urbana y rural del municipio de Villavicencio” en donde muestra 4 escenarios de crecimiento que permiten definir el modelo de poblamiento propuesto, que se enumeran a continuación:

1. Densificación máxima, buscando el crecimiento poblacional de Villavicencio con edificaciones de altura.
2. Conurbanización con el piedemonte, involucraría a los municipios de Acacias y Restrepo, para formar una gran ciudad.
3. Una ciudad binaria, que consistiría en generar un nuevo asentamiento, una nueva Villavicencio, hacia un costado de Pompeya.
4. Generación de una política departamental que oriente el crecimiento de otros asentamientos que albergarían a los nuevos habitantes de Villavicencio (...)<sup>112</sup>

“ (...) El Ordenamiento del Territorio del Municipio de Villavicencio se fundamenta en los principios establecidos en la Ley 388/97 y en concordancia con el Decreto 879 de 1998. Como producto de la construcción colectiva del nOrTe y de la efectiva participación de los actores sociales relacionados con la dinámica territorial, el Pacto Colectivo de Ciudad constituye el soporte de legitimidad social y política del Plan de Ordenamiento en tanto constituye el Propósito General de Desarrollo del Territorio (...)”<sup>113</sup>

El modelo de ordenamiento de la Ciudad de Villavicencio busca un área de expansión urbana que contenga un desarrollo concentrado, estas se encuentran ubicadas dentro del perímetro urbano definido en el Acuerdo 031 de 1991. En cuanto al suelo de expansión urbana se excluyen las áreas adyacentes a la cordillera, utilizando las cotas que están establecidas en los suelos de protección que establece el POT de la ciudad de Villavicencio.

En cuanto a la modificación parcial al Decreto 353 de 2000, mediante el acuerdo 021 de 2002, esta no modifica “(...) los fines ni la propuesta de modelo ocupacional previstos en el nOrTe, como tampoco los objetivos del desarrollo previsto para el corto, mediano y largo plazo, las políticas y las estrategias. La esencia del ordenamiento previsto no fue modificada.

La modificación consistió en: Unificar los suelos de expansión urbana en una sola clasificación, sin suelos concertados.

Clasificar como suelo de expansión la ciudadela de San Antonio.

Limitar el área propuesta para el suelo de expansión urbana en la zona de porfía hasta la línea divisoria de aguas de las cuencas del río Ocoa y río negro.

En el sector de la reliquia se acuerda clasificar el desarrollo urbanístico incompleto como suelo urbano y adyacente, propuesto como urbano, clasificarlo como suelo de expansión urbana.

---

<sup>112</sup> Aproximación A La Problemática De La Situación Urbana Y Rural Del Municipio De Villavicencio. Disponible URL: [www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/documentos/planes/POT/DIAGNOSTICO-POT.pdf](http://www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/documentos/planes/POT/DIAGNOSTICO-POT.pdf)

<sup>113</sup> Suelo, Espacio Público, División territorial. Disponible URL: [www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/ws/Documentos/ExpedienteMunicipal/Diagnostico-Sectorial-suelo.pdf](http://www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/ws/Documentos/ExpedienteMunicipal/Diagnostico-Sectorial-suelo.pdf)

Las áreas clasificadas como suelo rural ubicadas a la margen derecha del dique perimetral del río Guatiquia, barrios brisas de Guatiquia, villa Suarez, Malvinas, y vencedores, requieren un tratamiento especial por tener características netamente urbanas en zonas de riesgo, amenazas y de protección ambiental (...)<sup>114</sup>.



Gráfico No. No. 11

<sup>115</sup>CLASIFICACION DEL SUELO - ACUERDO 021/00 modifica parcialmente al DECRETO 353/00

Desde el Decreto 353 de 2000, Villavicencio define el ordenamiento del territorio, sus principios y los fines del mismo, así:

**“Artículo 3. Principios del Ordenamiento Territorial.**

El Ordenamiento del Territorio municipal, se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

**Artículo 4. Fines del Ordenamiento Territorial.**

---

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Ibid.

El Municipio de Villavicencio ejerce la Función Pública del Urbanismo para el cumplimiento de los siguientes fines (Art. 3 Ley 388/97):

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras 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.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales”.

Así mismo el citado Decreto, formula los objetivos territoriales de largo plazo, las estrategias para la consecución de los objetivos del desarrollo socioeconómico del municipio y las políticas de largo plazo para la ocupación del Suelo, descritos a continuación:

#### **“Artículo 13. Objetivos Territoriales de Largo Plazo**

20. Proteger el gran paisaje de la Cordillera como área estratégica para la producción de agua, oxígeno y soporte de la biodiversidad.
21. Controlar la expansión urbana espontánea y desarticulada, fijando límites al crecimiento de la ciudad.
22. El mejoramiento integral y sostenible de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, aseo domiciliario y disposición final de residuos sólidos.
23. Garantizar la disponibilidad de los terrenos necesarios para asegurar el acceso de los Villavicensenses a la vivienda de interés social.
24. Reequilibrar la ocupación del territorio municipal en sus estructuras urbana y urbano – rural.
25. Consolidar el ordenamiento del territorio a partir del soporte ambiental del Municipio con sus grandes paisajes de cordillera, piedemonte y llanura; la función estructurante de las vías nacionales y demás infraestructuras y equipamientos de gran escala que soportan la articulación funcional de la ciudad con la región y el país
26. Proteger las áreas con aptitud de uso para la producción agropecuaria y uso forestal, en convivencia con grandes áreas naturales protegidas, orientando y reglamentando los procesos de transformación y cambios de uso en el suelo rural y áreas suburbanas.
27. Desestimular la conurbación y redefinir las relaciones con los centros urbanos inmediatos.
28. Contribuir a incrementar la productividad urbana, orientando la dinámica de cambios de uso en el suelo urbano y solucionando los conflictos actuales mediante estrategias de reordenamiento urbano.
29. Disminuir el déficit del espacio público efectivo, previa su cuantificación conforme a las metodologías que establezca el Ministerio de Desarrollo sobre el particular, en concordancia con el Artículo 14 del Decreto 1504 de 1998 y su párrafo.
30. Garantizar la disponibilidad de los terrenos necesarios para asegurar el acceso al espacio público efectivo

#### **Artículo 14. Estrategias para la consecución de los Objetivos del Desarrollo Socioeconómico del Municipio.**

1. Fijar los perímetros urbanos y de expansión urbana en correspondencia con las necesidades reales de ocupación del territorio de la población Villavicense.
2. Generar espacio público con base en:
  - 2.1. Las cesiones obligatorias en las actuaciones urbanísticas de parcelación, urbanización y edificación para el uso residencial.
  - 2.2. Las cesiones obligatorias en las actuaciones urbanísticas de parcelación, urbanización y edificación para usos comercial, industrial y dotacional.
  - 2.3. Las inversiones y las acciones urbanísticas de las entidades públicas dirigidas a generar espacio público.
3. Para reducir el déficit acumulado del espacio público será responsabilidad del Estado generar políticas sobre el particular.
4. Determinar y localizar los espacios libres para parques y zonas verdes públicas y demás componentes del espacio público efectivo de escala urbana y zonal.
6. Establecer la zonificación y localización de las actividades urbanas, definiendo usos específicos e intensidades de uso, junto con los tratamientos urbanísticos correspondientes, tendientes a solucionar los conflictos detectados.

#### **Artículo 16. Políticas de Largo Plazo para la Ocupación del Suelo**

1. Controlar la expansión urbana dentro de los límites naturales de la ciudad, determinados por los Cerros Occidentales, el Río Guatiquía al Norte; y el Río Ocoa y el Complejo Agroindustrial de Catama al Sur - este.
2. Limitar la expansión urbana sobre la vertiente de la cordillera a una cota máxima variable para cada área Morfológica homogénea, en forma tal que se garantice la protección del ecosistema estratégico para la producción de agua y la defensa del paisaje.
3. Consolidar nuevas centralidades urbanas alrededor de los sectores Ciudad Porfía – Montecarlo y Antonio Villavicencio para descongestionar el centro tradicional y reequipar la periferia de la ciudad.
4. Consolidar los asentamientos y centros poblados rurales localizados en el gran paisaje de llanura y desestimular el crecimiento de los localizados sobre los corredores viales en el piedemonte y el área de Cordillera.
5. Definir y consolidar el Sistema de Espacio Público como el elemento articulador y estructurante del espacio urbano, articulando sus componentes artificiales o construidos con los componentes naturales, en particular, con el Sistema Municipal de Áreas Naturales Protegidas.
6. Reconocer, delimitar, determinar y proteger los suelos de protección, de conformidad con el Artículo 35 de la Ley 388 de 1997.
7. Establecer la categoría de suelo suburbano dentro del suelo rural del Municipio en orden a:
  - 7.1. Reconocer áreas suburbanas con predominio residencial en los sectores de Vanguardia, Apiay, La Cecilia y La Llanerita, normatizando las restricciones de uso, de intensidad, de densidad y demás regulaciones complementarias tendientes a impedir el proceso de transformación a suelo urbano durante la vigencia del Plan.
  - 7.2. Reconocer y reglamentar usos urbanos aislados que hoy se localizan en suelo rural, en especial industriales, dotacionales y comerciales.
  - 7.3. Localizar y dimensionar otras áreas suburbanas al tenor de lo establecido en el numeral 4 del Artículo 14 de la Ley 388, estableciendo normas diferenciadas sobre intensidades máximas de ocupación y restricciones de uso, en concordancia con los objetivos territoriales y las demás políticas de ocupación de largo plazo”.

## 2. CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA ECOLOGICA PRINCIPAL Y LINEAMIENTOS PARA SU INCLUSION Y MANEJO EN EL AMBITO DEL TRATAMIENTO DE DESARROLLO.

### SUELO DE PROTECCION

En cuanto a los suelos de protección en la Sección 2ª del POT de Villavicencio, que hace referencia a la clasificación del suelo, en su **Artículo 33** define, “Está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que presenta restricciones de utilización bien sea por sus características geotécnicas, por requerirse para la localización de infraestructura de servicios públicos, o por sus valores ambientales, naturales o paisajísticos convenientes de preservar. Incluye, entre otras, áreas forestales, parques ecológicos, área de nacimiento, retiros de quebradas y otras fuentes de agua; así como las áreas de amenaza y riesgo no mitigable por fenómenos naturales o tecnológicos para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Hacen parte del suelo de protección del Municipio de Villavicencio:

1. Las áreas de especial significancia ambiental incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
2. Áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación del recurso hídrico.
  1. Áreas de amenaza y riesgos naturales.
  2. Áreas de amenaza y riesgo tecnológico.
3. Zonas de Reserva para la ubicación de infraestructura vial y de transporte, para la provisión de servicios públicos y el espacio público efectivo.

**Parágrafo 1º.** Se incorporarán al suelo de protección las áreas de especial importancia ecológica, susceptibles de clasificar como Área Natural Protegida en algunas de las categorías existentes y que surjan de los resultados del estudio “Identificación, caracterización y delimitación de las áreas para la protección y conservación de recursos naturales y del medio ambiente del Municipio” incluido en el Programa de ejecución.

En particular, el Estudio mencionado en el inciso anterior deberá aportar, con el sustento técnico necesario, la delimitación, caracterización y categorización del manejo de los humedales identificados y localizados por CORPORINOQUIA y relacionados en la Tabla No. 1 “Humedales para estudio prioritario en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio” de las páginas siguientes, Harán parte de este estudio, adicionalmente, los humedales localizados en el Plano No. 5, Sistema de Soporte Ambiental Urbano.

**Parágrafo 2º.** El programa de ejecución deberá efectuar las provisiones correspondientes a las compensaciones que se deben reconocer a los propietarios afectados, cuando haya lugar a las mismas.

**Parágrafo 3º.** En las áreas naturales protegidas, áreas de reservas forestales del Municipio, y demás áreas naturales constitutivas del suelo de protección no se permite el desarrollo de ninguna actividad ni ocupación, diferentes a las señaladas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, Ley 99 de 1993 y demás normas referentes”. (Subraya fuera de texto)

### SISTEMA DE SOPORTE AMBIENTAL

En la Sección 3ª, esta descrito el Sistema de Soporte Ambiental, en el **Artículo 34**, describe la Estructura del Sistema de Soporte Ambiental, así:

“El sistema de soporte ambiental está conformado por:

40. El Sistema de Áreas Naturales Protegidas

41. El Sistema Hídrico del Municipio.

42. El Sistema Orográfico del Municipio, y

43. El Sistema Municipal de Áreas Verdes

Los cuales se encuentran referidos en los Planos: Plano No. 2, Sistema de Soporte Ambiental del Municipio y Plano No. 5, Sistema de Soporte Ambiental Urbano.

El Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Municipio de Villavicencio. Definición.

El Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Municipio, es el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Municipio, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultural en el Municipio, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías existentes y reglamentadas, de acuerdo al Sistema de Áreas Naturales Protegidas (SINANP).

**Parágrafo.** Las áreas comprendidas en este sistema se identifican en los planos correspondientes al Sistema de Soporte Ambiental del Municipio e incorporación de los resultados del estudio “Identificación, caracterización y delimitación de las áreas para la protección y conservación de recursos naturales y del medio ambiente del Municipio”.

## TRATAMIENTOS URBANISTICOS

La sección 12ª del POT de Villavicencio hace referencia a los Tratamientos Urbanísticos; en particular, el Artículo 153 los define como “decisiones administrativas mediante las cuales se asigna a un determinado sector del suelo urbano o de expansión urbana, asociado a las áreas morfológicas homogéneas, una serie de objetivos y procedimientos que guían y orientan las actuaciones públicas o privadas”.

## TRATAMIENTO DE DESARROLLO

En cuanto al tratamiento de desarrollo, dentro del marco del POT de la Ciudad de Villavicencio, el **Artículo 156** define el Tratamiento de Desarrollo así: “Se asigna a los terrenos urbanizables no urbanizados ubicados dentro del suelo urbano o de expansión urbana con el objeto de cumplir la función social de la propiedad, evitar la expansión innecesaria de la ciudad y consolidar la estructura urbana.

**Parágrafo.** La asignación del tratamiento de desarrollo en suelo de expansión urbana estará sujeta a la incorporación de este suelo al suelo urbano, a través de la formulación de un Plan Parcial de expansión urbana”.

En el **Artículo 157** del POT de la Ciudad de Villavicencio, asigna una serie de normas que se deben aplicar para poder ejecutar el Tratamiento de Desarrollo enumeradas así:

“1. Todo terreno al que se le asigne el tratamiento de desarrollo estará sujeto a la elaboración de un Plan Parcial.

2. La Unidad de Actuación urbanística mínima para los terrenos donde se asigne este tratamiento será de 15 hectáreas de área neta urbanizable.

3. En los terrenos rodeados totalmente por predios urbanizados cuya superficie sea inferior a 15 hectáreas deberá incorporarse el número de hectáreas faltantes necesarias para conformar la unidad mínima de actuación urbanística y desarrollar su respectivo plan parcial.

**Parágrafo.** Toda área dentro del Perímetro urbano, que no haya sido urbanizada estará sujeta a la elaboración de un plan parcial de desarrollo”.

### **3. INSTRUMENTOS DE GESTION, MECANISMOS DE COMPENSACION DE SUELOS INCLUIDOS EN EL TRATAMIENTO DE CONSERVACION AMBIENTAL E INVENTIVOS PARA LA PROTECCION DE DICHS SUELOS**

#### **INCENTIVOS Y MECANISMOS DE COMPENSACION**

En el Decreto 353 de 2000, en su **Artículo 95** hace referencia al Procedimiento para la Compensación de Cesiones para Zonas Verdes y Servicios Comunales, así: “De conformidad con el artículo 21 del Decreto 1504 de 1998, cuando las áreas de cesión para zonas verdes y de servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente para la ciudad, o cuando existan espacios públicos de ejecución prioritaria, se podrá compensar la obligación de cesión en dinero u otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo Municipal, a iniciativa del Alcalde de Villavicencio en un término no mayor de noventa días contados a partir de la fecha de la vigencia del presente Decreto. Si la compensación es en dinero o en otros inmuebles, se deberá asignar su valor a la provisión de espacio público en los lugares determinados dentro del Plan de Ordenamiento. En todo caso el precio de referencia de las compensaciones será el valor del metro cuadrado de suelo en el sitio de desarrollo del proyecto.

De conformidad con lo establecido en el inciso 2 del artículo 21 del Decreto 1504 de 1998, los antejardines, aislamientos laterales.”

El Acuerdo 043 de 2009, determina en cuanto a la compensación de las áreas de cesión en Villavicencio, lo citado en los siguientes artículos:

“Artículo 1°-Para efectos del presente acuerdo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

4. **AREAS DE CESION OBLIGATORIAS.** Son aquellas áreas de un globo o lote de terreno, que el urbanizador interesado en desarrollar una actuación urbanística debe ceder de manera obligatoria y gratuita al Municipio con el fin de generar espacio público efectivo.

**CLASIFICACION DE LAS AREAS DE CESION.** Las áreas de cesión se clasifican en:

- Cesión Tipo A destinada a la complementación del equipamiento colectivo zonal
  - Cesión Tipo B destinada para la conformación del equipamiento público local y vecinal
  - La Cesión destinada para la conformación de la red vial secundaria de uso público y,
  - La Cesión destinada a la construcción de la infraestructura secundaria de Servicios Públicos del mismo proyecto.
5. **COMPENSACION:** Es el canje de las áreas de cesión de un lote de terreno a urbanizar, parcelar o demás, por otro inmueble, o de manera excepcional el pago en dinero de las mismas, cuando estas áreas de cesión obligatoria sean inferiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio.
  6. **PORCENTAJES MINIMOS DE CESION.** De conformidad a lo indicado en los artículos 97 y 98 del Decreto 353 de 2000 (POT), las áreas mínimas de cesión son:

- Para áreas de cesión tipo A el mínimo que se debe aportar en una actuación urbanística, es el cero punto cero seiscientos sesenta y siete (0.0667) metros cuadrados por cada metro cuadrado edificado definido para el proyecto.
- Para áreas de cesión tipo B el mínimos de área que se debe aportar en una actuación urbanística, es el cero punto trescientos treinta y cuatro (0.334) metros cuadrados por cada metro cuadrado edificado definido para el proyecto.

Artículo 2°-CAMPO DE APLICABILIDAD DE LA COMPENSACION. El pago en dinero o la sustitución por otros inmuebles de las áreas de cesión solo es aplicable a las cesiones tipo A y tipo B, cuando estas zonas sean inferiores a las mínimas exigidas o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio.

Los aislamientos laterales, paramentos y retrocesos de las edificaciones, no podrán ser compensados en dinero, ni canjeados por otros inmuebles.

Parágrafo. El estado de inconveniencia será determinado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, previa sustentación del mismo”.

El mencionado Acuerdo, en su “Artículo 3°-PRECIO DE REFERENCIA DE LAS COMPENSACIONES. El valor base del área de cesión a compensar será el del valor comercial del metro cuadrado del suelo en el sitio del desarrollo del proyecto”.

Artículo 11°-“CARACTERISITICAS DEL INMUEBLE CON EL CUAL SE PRETENDE COMPENSAR LAS ÁREAS DE CESION OBLIGATORIAS. El predio con el cual se pretende compensar las áreas de cesión obligatorias, por presentarse unos de los dos casos previstos, deberá tener las siguientes características:

- Ser un terreno urbanizable y edificable y no encontrarse sobre suelos de protección, de conformidad a lo indicado en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Localizarse en los sitios que pre establezca el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen, como áreas para espacio público.
- Ser de propiedad del urbanizador o constructora, o que sea posible su adquisición por el mismo.

Artículo 12°-Por razones de interés general y atendiendo a los supuestos para la viabilidad de la compensación, el Departamento Administrativo de Municipal podrá exigir el canje de las áreas de cesión obligatorias tipo A y B en dinero o en otros inmuebles, siempre y cuando sean con el fin de recuperar, mejorar y/o implementar el Espacio Público del Municipio.

Artículo 13°-Para los proyectos urbanísticos que han sido objeto de licenciamiento y que a la fecha no hayan entregado las Cesiones al Municipio y que soliciten la compensación por dinero por otro inmueble, se tendrá como procedimiento el estipulado en el presente Acuerdo, en tal caso el precio de referencia para compensar, será el valor comercial al momento de la expedición del acto que autorice la Compensación”. (Subraya fuera de texto)

## CONCLUSIONES AL ANALISIS DE VILLAVICENCIO

“(…) A pesar de que el Plan de Ordenamiento Territorial define aspectos importantes para la regionalización y la integración regional de Villavicencio como subregión de mayor importancia en la Orinoquia, esta posición no se traduce en mejores condiciones de desarrollo como por ejemplo,

la conservación del medio ambiente, la superación de la pobreza, la generación de más y mejor empleo, ni en el mejoramiento de la calidad educativa. Estos aspectos sumados a los problemas de inseguridad, de falta de movilidad social y de baja productividad, son un obstáculo para que Villavicencio se convierta en el eje articulador del desarrollo regional y polo de desarrollo (...) <sup>116</sup>  
(subraya fuera de texto)

A pesar de estar identificados los elementos que constituyen la Estructura Ecológica Principal, no está consolidada como Estructura o Sistema en el Desarrollo Urbanístico, desde el punto de vista del Ordenamiento Territorial.

En el Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Villavicencio no se clasifican las medidas de protección y conservación de las rondas hídricas, de las zonas de manejo y de protección ambiental.

El Plan de Ordenamiento Territorial no contempla los mecanismos de compensación sobre las áreas de protección.

## **5. RECOMENDACIONES PARA LA ESTRUCTURACION E IMPLEMENTACION DE SISTEMAS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS DE EDIFICABILIDAD ORIGINADOS EN AREAS DE PROTECCION AMBIENTAL EN SUELO URBANO**

Como primera recomendación, los municipios y distritos deben identificar claramente las áreas de protección localizadas al interior de sus jurisdicciones, priorizando la importancia que tienen estas zonas en función de su relevancia ecosistémica. las distintas regiones del país, siendo esta identificación y diagnóstico una determinante ambiental fundamental para el buen desarrollo y destino de las zonas mencionadas.

De igual forma, la clasificación precisa de las zonas de protección permitirá definir con claridad las distintas acciones de recuperación de ecosistemas, restauración ecológica y mantenimiento de los recursos que se deben realizar en las zonas de protección identificadas en los diferentes Planes de ordenamiento Territorial, en especial, en su componente cartográfico.

Por consiguiente estas áreas de protección deben corresponder a una identificación plena del tipo de carga urbanística al cual estamos haciendo referencia, siendo claro que por definición las áreas de protección ambiental son cargas generales.

De igual manera se requieren unos lineamientos con base a unos instrumentos que desarrollen y complementen el Plan de Ordenamiento Territorial, que incorporen como parte del tratamiento de conservación las cargas generales, de esta forma con una identificación se procede de una manera más eficaz la definición, usos y compensaciones de las áreas de protección ambiental.

Así mismo, para estas Ciudades, se requiere de un plano o de un instrumento para identificar cuáles son las áreas generadoras y cuáles son las áreas receptoras para la compensación de los derechos de edificabilidad.

---

<sup>116</sup> Documento técnico Exp. Municipal 2009. Disponible URL:  
<http://www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/ws/Documentos/ExpedienteMunicipal/Evaluacion-POT.pdf>

Como lo dispone el Decreto 151 de 1998 en su Artículo 2: “Se entiende por conservación el tratamiento urbanístico que por razones ambientales, históricas o arquitectónicas limita la transformación de la estructura física de áreas del municipio o distrito, de inmuebles particulares, de obras públicas, y de elementos constitutivos del espacio público. Cada municipio o Distrito determinará en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen las áreas o inmuebles sujetos a tratamiento de conservación”.<sup>117</sup> (Subraya fuera de texto)

En cuanto a las áreas protegidas es de vital importancia generar conciencia acerca del valor de los ecosistemas naturales, en aras de generar un desarrollo sustentable; para esto es necesario considerarlos como bienes públicos que poseen un valor y como elementos imprescindibles en la inversión pública.

Con el objeto de armonizar el interés general con el interés particular es necesario generar un proyecto que asigne a las áreas protegidas dentro del Desarrollo Urbano, un valor económico, para no ser clasificadas simplemente como una afectación, que permite al Municipio obtener el suelo de manera gratuita, a cambio de otorgar derechos de edificabilidad.

En concordancia con lo anterior, es necesario que dentro del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollan y/o complementan, se incluyan los mecanismos para mantener y conservar el área de cesión. Es imperioso que el municipio cree una Entidad para que una vez que este reciba el área de cesión, genere contratos para la administración de las áreas de cesión y las áreas protegidas, según sea el caso.

---

<sup>117</sup> Decreto 151 de 1998. Artículo 2

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

Pérez Mario, Rojas Jhonny, Ordoñez Camilo. *Desarrollo sostenible: Principios, aplicaciones y lineamientos de política para Colombia*, Editorial Universidad del Valle, 2010, p. 35.

Baylis John, Steve Smith. *La globalización de la política mundial*, (3ª edición), Editorial Oxford University Press, 2005, p. 454-455

Richard Rogers, *Ciudades para un pequeño planeta*, Editorial Gustavo Gili GG, Pagina 1/5

Plan De Ordenamiento Territorial De Bogotá. Documento Resumen. Cartillas Pedagógicas del POT. Primera Revisión 2000-2003, p. 57.

Saldarriaga Roa, Alberto. *La Arquitectura como experiencia, Espacio, cuerpo y sensibilidad*, Villegas Editores, Universidad Nacional de Colombia, 2002, p. 211

Plan Maestro de Espacio Público. Documento Resumen. Alcaldía mayor de Bogotá. Página 51.

### LEGISLACION

#### CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA DE 1991

Ley 9 de 1989. Enero 11. “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

Ley 80 de 1993. Octubre 28. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

Ley 99 de 1993. Diciembre 22. “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

Ley 152 de 1994. Julio 15. “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”

Ley 388 de 1997. Julio 18. “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”

Ley 472 de 1998. Agosto 5. “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1454 de 2011. Junio 28. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

Decreto Nacional 2811 de 1974. Diciembre 18. “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”

Decreto Nacional 1504 de 1998. Agosto 4. “por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”

Decreto Nacional 151 de 1998. Enero 22. “Por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo”

Decreto 353 de 2000. Marzo 3. “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio”

Decreto 1337 de 2002. Junio 29. “Por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo”

Decreto 190 de 2004. Junio 22. “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”

Decreto 4300 de 2007. Noviembre 7. “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 1°, 5°, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006 y se dictan otras disposiciones”

Decreto 4065 de 2008. Octubre 24. “Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles”.

Acuerdo 18 de 1999. Julio 31. “Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”.

Acuerdo 089 del 2011. Diciembre 30. “Por el cual se aprueba y adopta una modificación excepcional al plan de ordenamiento territorial del municipio de San José de Cúcuta”

## **RECURSOS ELECTRONICOS.**

Qué es el desarrollo? 02 agosto 2012. Disponible URL: <http://www.misrespuestas.com/que-es-el-desarrollo.html>

Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia. 29 de Julio de 2005. Disponible URL: <http://www.fuac.edu.co/revista/M/seis.pdf>

Desarrollo sostenible. 08 octubre 1999. Disponible URL: [http://www.tecnun.es/asignaturas/Ecologia/Hipertexto/14P oIcSoc/140DesSost.htm](http://www.tecnun.es/asignaturas/Ecologia/Hipertexto/14P%20oIcSoc/140DesSost.htm)

El desarrollo sostenible. 10 de diciembre de 2000. Disponible URL: [http://ccqc.pangea.org/cast/sosteni/so scast.htm](http://ccqc.pangea.org/cast/sosteni/so%20scast.htm)

Informe - Brundtland. 28 octubre de 2008. Disponible URL:  
<http://es.scribd.com/doc/7582863/Informe-Brundtland>

Desarrollo Sostenible en el contexto internacional. Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992) - Portal de Medio Ambiente. Disponible URL:  
<http://www.asturias.es/portal/site/edioambiente/menuitem.1340904a2df84e62fe47421ca6108a0c/?vgnnextoid=0efe984cd97b210VgnVCM10000097030a0aRCRD&vgnnextchannel=fd90d77bacc1c110VgnVCM1000006a01a8c0RCRD&i18n.http.lang=es>

Análisis del Desarrollo Sostenible en Colombia: Estado del Arte. 3. Regulación Ambiental en Colombia. Disponible URL: <http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM26292008/09.Capitulo3.pdf>

Estado del arte y línea base del conocimiento de la Región Central. Disponible URL:  
<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasyPoliticaIntegracionRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20Integraci%F3n%20Regional/Serie%20Documental%20Regi%F3n%20Central/Linea%20base%20para%20pol%20ambiental%20region%20central.pdf>

Plan De Ordenamiento Territorial De Bogotá. Documento Resumen. Cartillas Pedagógicas del POT. Primera Revisión 2000-2003, p. 57.

Estructura Ecológica Principal de Colombia. 21 de febrero de 2012. Disponible URL:  
[www.siac.gov.co/documentos/DOC\\_Portal/DOC\\_Siac/Estructura%20Ecol%C3%B3gica/20120223\\_Resumen\\_est\\_ecolo\\_IDEAM.pdf](http://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Siac/Estructura%20Ecol%C3%B3gica/20120223_Resumen_est_ecolo_IDEAM.pdf)

Mecanismo de recuperación del Espacio Público. 20 de enero de 2006.  
[http://www.minvivienda.gov.co/documentos/guias\\_vivienda\\_dt/espacio\\_publico/040810\\_ep\\_guia\\_metodologica\\_05.pdf](http://www.minvivienda.gov.co/documentos/guias_vivienda_dt/espacio_publico/040810_ep_guia_metodologica_05.pdf)

Sistema para el Reparto de Cargas y Beneficios. 23 de noviembre de 2006. Disponible URL:  
[www.medellin.gov.co/.../Subportal%20del%20Ciudadano](http://www.medellin.gov.co/.../Subportal%20del%20Ciudadano).

Planes parciales y gestión asociada. Disponible URL:  
<http://www.territorioysuelo.org/experiencias.shtml?x=20150606>

Espacio Público Calidad y Mediación. 20 de septiembre de 2011. Disponible URL:  
[http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/33815/1/ciudades\\_intermedias.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/33815/1/ciudades_intermedias.pdf)

Nuestro municipio. <http://cucuta-nortedesantander.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=l-xx-1-&s=m&m=l>

Vista aérea de la Ciudad de Cúcuta. 02 de noviembre de 2007. Disponible URL:  
[http://www.google.com.co/imgres?um=1&hl=es&client=firefox-a&sa=N&rls=org.mozilla:es-ES:official&channel=np&biw=1366&bih=664&tbn=isch&tbnid=bBP0pY6xT4JYhM:&imgrefurl=http://dev.tusmapas.com/%3Fp%3D250&docid=fw3XM5pm-lzL1M&imgurl=http://dev.tusmapas.com/wp-content/uploads/2011/07/VistaAereaCucuta.jpg&w=929&h=622&ei=SHUtUIPNNLSvygGv\\_YCwDg&zoom=1&iact=hc&vpx=876&vpy=194&dur=1291&hovh=184&hovw=274&tx=90&ty=80&sig=107854458833869626518&page=1&tbnh=146&tbnw=196&start=0&ndsp=18&ved=1t:429,r:10,s:0,i:101](http://www.google.com.co/imgres?um=1&hl=es&client=firefox-a&sa=N&rls=org.mozilla:es-ES:official&channel=np&biw=1366&bih=664&tbn=isch&tbnid=bBP0pY6xT4JYhM:&imgrefurl=http://dev.tusmapas.com/%3Fp%3D250&docid=fw3XM5pm-lzL1M&imgurl=http://dev.tusmapas.com/wp-content/uploads/2011/07/VistaAereaCucuta.jpg&w=929&h=622&ei=SHUtUIPNNLSvygGv_YCwDg&zoom=1&iact=hc&vpx=876&vpy=194&dur=1291&hovh=184&hovw=274&tx=90&ty=80&sig=107854458833869626518&page=1&tbnh=146&tbnw=196&start=0&ndsp=18&ved=1t:429,r:10,s:0,i:101)

Resultados Censo General 2005. Disponible URL:  
<http://www.dane.gov.co/files/censo2005/regiones/meta/villavicencio.pdf>

Villavicencio. Disponible URL: <http://www.meta.gov.co/el-meta/municipios/villavicencio>

Suelo, Espacio Público, División territorial. Disponible URL:  
<http://www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/ws/Documentos/ExpedienteMunicipal/Diagnostico-Sectorial-suelo.pdf>

Villavicencio en la gran red a través de Bersoa.com. Disponible URL:  
<http://bersoavillavicencio.blogspot.com/2008/12/sitio-reser-villavicencio.html>

Aproximación A La Problemática De La Situación Urbana Y Rural Del Municipio De Villavicencio. Disponible URL: [www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/documentos/planes/POT/DIAGNOSTICO-POT.pdf](http://www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/documentos/planes/POT/DIAGNOSTICO-POT.pdf)

Documento técnico Exp. Municipal 2009. Disponible URL:  
<http://www.alcaldiadevillavicencio.gov.co/ws/Documentos/ExpedienteMunicipal/Evaluacion-POT.pdf>