

**Gestión Territorial una Estrategía Anticorrupción en el Distrito de Cartagena de Indias**

**Jimella Morelos Navas**

Urbanísta

**Premio Jorge Piedrahíta Aduén**

**Línea de investigación 3-Inversión de recursos públicos y contratación estatal**

**Cartagena de Indias**

**22/06/2022**

<b>Tabla de contenidos</b>	
<b>Resumen</b>	1
<b>Introducción</b>	2
<b>Perspectiva teórica</b>	8
<b>Introducción</b>	8
<b>Desarrollo conceptual de la perspectiva teórica</b>	8
<b>Conclusiones</b>	12
<b>Análisis crítico del problema de administración y gestión pública</b>	13
<b>Introducción</b>	13
<b>Desarrollo metodológico del análisis crítico del problema</b>	13
<b>Conclusiones</b>	27
<b>Justificación y descripción de la solución al problema de administración y gestión pública analizado críticamente (producto práctico)</b>	28
<b>Introducción</b>	28
<b>Justificación de la solución al problema analizado críticamente</b>	28
<b>Descripción de la solución al problema analizado críticamente</b>	28
<b>Conclusiones</b>	35
<b>Conclusiones generales de la investigación</b>	36
<b>Referencias</b>	37
<b>Anexo I: Producto práctico</b>	41

## **Gestión Territorial: Una estrategia anticorrupción**

### **Resumen**

Un reto para la planificación de la ciudad es la inversión de los recursos públicos. Específicamente ¿cómo fortalecer la inversión de recursos públicos provenientes del desarrollo urbanístico en Cartagena de Indias. A través del análisis del plan de ordenamiento territorial y los decretos proferidos para su ajuste y modificación entre 2001 y 2020. Con el fin de cumplir con los principios expuestos en el artículo 3 de la ley 388 de 1997 ? Este trabajo de investigación usará como metodología el análisis cualitativo y cuantitativo, respondiendo a esta pregunta a través de 3 estrategias plasmadas en un documento guía: *i. Asignar tratamientos urbanísticos y estrategias que permitan implementar los instrumentos adecuados para la intervención del suelo ii. Reglamentar los instrumentos de planificación, gestión y financiación del suelo. iii. Proponer una entidad de carácter técnico encargada de la gestión urbana y de control.* En cuanto a la intervención del suelo no son claros los tratamientos e instrumentos en el ordenamiento territorial aplicados por el distrito. Por su parte la reglamentación y ejecución son los aspectos más problemáticos debido a la poca voluntad y compromiso político.

*Palabras clave:* inversión, gestión, suelo, reglamentación , instrumentos.

## **Introducción**

La inversión de recursos públicos es la base para el desarrollo de los territorios, de su adecuada ejecución dependen el acceso a oportunidades y el progreso de las comunidades. Si bien existen diferentes tipos de recursos de carácter público, aquellos relacionados con el valor de la tierra son los más relevantes al tener una redistribución directa para la intervención de la infraestructura social (función pública del urbanismo), que resulta de la necesidad de compensar las obligaciones y beneficios que se generan en las intervenciones urbanísticas. Sin embargo, la implementación de mecanismos de gestión territorial que permitan garantizar dicha función pública es el reto principal que enfrentan los asentamientos en este tema, teniendo como objeto la búsqueda de instrumentos idóneos de acuerdo con las necesidades propias. Por ende en esta investigación se hará una lectura de cómo se ha abordado este tema en diferentes contextos:

Los instrumentos de gestión territorial han sido empleados en todo el mundo como estrategia para el desarrollo urbanístico. En Alemania, para la reconstrucción del país luego de la segunda guerra mundial se implementaron nuevos objetivos que tenían como fin incentivar la renovación urbana, entre estos objetivos se encuentran el enfocar las actuaciones en los instrumentos financieros y el fomento de las asociaciones entre el sector público y privado (Dransfeld, 2011). Lo cual ha permitido una gestión urbana basada en la cooperación y la efectividad de las actuaciones urbanísticas en los contextos locales y regionales.

En el caso de América Latina, Brasil y Colombia han sido países con una amplia estructura normativa acerca de la gestión del territorio. Sin embargo, la aplicación de instrumentos de gestión y financiación enfocados en la capacidad técnica ha sido un gran reto. Tal es el caso de los CEPAC en Brasil, bonos que otorgan derechos de construcción adicional como mecanismo compensatorio y que al ser captados por el gobierno son reinvertidos en servicios públicos (Silva

& Saule Jr, 1993, citado en Rezenda et al, 2009, p. 57) y que además se ofertan de acuerdo a la necesidad para no saturar el área intervenida, teniendo como finalidad el control del aprovechamiento que se genera a través de la norma urbanística. Para el caso del ordenamiento territorial Colombiano se clasifican en 4 instrumentos a saber: de gestión de suelo que garantizan el acceso a la tierra, de gestión urbana que garantizan el reparto equitativo de las cargas y los beneficios, de financiación que garantizan la captación de recursos y de planificación que establecen objetivos y lineamientos. (D. 190/2004, Art. 30).

Así Bogotá, pionera en estos mecanismos reglamentó en su Plan de Ordenamiento Territorial (POT) acciones para el desarrollo equitativo. Ejemplo de ello es el proyecto Nuevo Usme, operación estratégica ( planificación) que implementó instrumentos de gestión territorial de forma conjunta: el anuncio del proyecto para la adquisición del suelo a precios fijos ( gestión del suelo), reajuste de tierras para la inclusión de los propietarios ( gestión urbana) y participación en plusvalía ( financiación) por cambio de uso, para equilibrar y distribuir el incremento del valor de la tierra ( Smolka, 2013). Todo ello con el fin de consolidar los lineamientos y estrategias establecidos en el POT y teniendo en cuenta sus propios desafíos como son la informalidad, los desarrolladores ilegales y la especulación en el valor de la tierra. Sin embargo, es la definición de los tratamientos urbanísticos la que determina el diagnóstico necesario para entender cuales son aquellos instrumentos más idoneos a ejecutar de acuerdo con las características propias de cada zona homogénea, estos son 5 a saber: conservación, consolidación, mejoramiento integral, desarrollo y renovación urbana en sus 3 modalidades: revitalización, redesarrollo y reactivación (D.1232/2020, Art. 1). Determinando en cada uno de ellos el plan u operación estratégica y la norma urbanística. Entiendase esta de acuerdo con el concepto expresado por el Ministerio de vivienda y urbanismo de Chile como las disposiciones de carácter técnico que especifican los

instrumentos y los procedimientos a aplicar, para garantizar el manejo diferenciado de las áreas de intervención y el cumplimiento de la ley general de urbanismo . (D. 47/ 1992, Art. 1.1.2).

En el caso específico de la ciudad de Cartagena no es claro cuales son aquellos instrumentos habilitados para las acciones urbanísticas de acuerdo al tratamiento del suelo o área de intervención estratégica, haciendo evidente la necesidad de estructurar un sistema de gestión territorial de acuerdo con las necesidades que enfrenta la ciudad, pues los proyectos se desarrollan de forma aleatoria por todo el territorio sumado a la poca claridad de los instrumentos dificultan el enfoque de la inversión y la planeación. Por consiguiente este trabajo busca responder al siguiente interrogante: ¿cómo fortalecer la inversión de recursos públicos provenientes del desarrollo urbanístico en Cartagena de Indias. A través del análisis del plan de ordenamiento territorial y los decretos proferidos para su ajuste y modificación entre 2001 y 2020. Con el fin de cumplir con los principios expuestos en el artículo 3 de la ley 388 de 1997?

Para ello la presente investigación se enfocará en estudiar y crear estrategias aprovechando todos los medios que el elemento urbanístico por excelencia, el suelo, puede ofrecer. Poniendo en evidencia la creciente problemática en la destinación de recursos para la intervención en infraestructura y desarrollo social en la ciudad, ya sea por dificultades en su captación, reglamentación o ejecución, proponiendo para ello una mirada integral a los instrumentos de gestión del territorio e implementado una metodología dividida en 8 etapas: 1. Una etapa diagnóstica en la cual se analiza la situación de los instrumentos de gestión territorial en la normativa tanto nacional ( ley 388 de 1997) como distrital ( POT). 2 un análisis comparativo de diferentes fuentes en el que se estudia la situación a escala internacional, nacional y local de las medidas en temas de gestión del suelo aplicadas 3. consideraciones teóricas 4. Se determinan las falencias encontradas 5. Se Identifican las necesidades de acuerdo con las falencias 6. Se plantean

estrategias para su solución 7. Se desarrollan los componentes de cada estrategia 8. documento guía. No sin antes tener en cuenta aquellas consideraciones teóricas relevantes respecto al tema.

La Gestión del territorio es una estrategia usada por los asentamientos para regular procesos inequitativos del acceso al suelo y como herramienta para dar respuesta a las transformaciones que sufre el entorno urbano. De acuerdo con Dransfeld (2001) en el caso Alemán su nuevo enfoque trajo consigo el trabajo conjunto de diferentes instrumentos como son: los normativos y de planificación enfocados en la flexibilidad y la adaptación y los de control urbanístico como las compensaciones ambientales<sup>1</sup> enfocados en la sostenibilidad del desarrollo. Enfoque fundamental para lograr la (re) estructuración del territorio.

En el caso de América Latina aunque existe normativa al respecto, la problemática se concentra en la rigidez de la misma y por ende las falencias radican en la aplicación y adaptación de dichos instrumentos al contexto real de las ciudades. En el caso Colombiano por ejemplo, la adaptación al marco de la ley 388 de 1997 ha presentado retos en la materialización de los lineamientos y mecanismos allí expuestos a los llamados Planes de Ordenamiento ( POT) a nivel local, pues chocan con las particularidades del contexto fomentando la necesidad de redefinir la aplicación de estos instrumentos. De acuerdo con Smolka (2013), existen falencias relacionadas con la captación de las rentas del suelo y la aplicación de instrumentos que no permiten focalizar la inversión de estos recursos de forma directa en el desarrollo local. Aunque en países como Colombia y Brasil las políticas de recuperación de plusvalías tienen lineamientos establecidos, “se ha observado que la legislación nacional puede no ser ni necesaria ni suficiente para permitir que ciertas jurisdicciones utilicen estos mecanismos potencialmente poderosos de financiamiento,

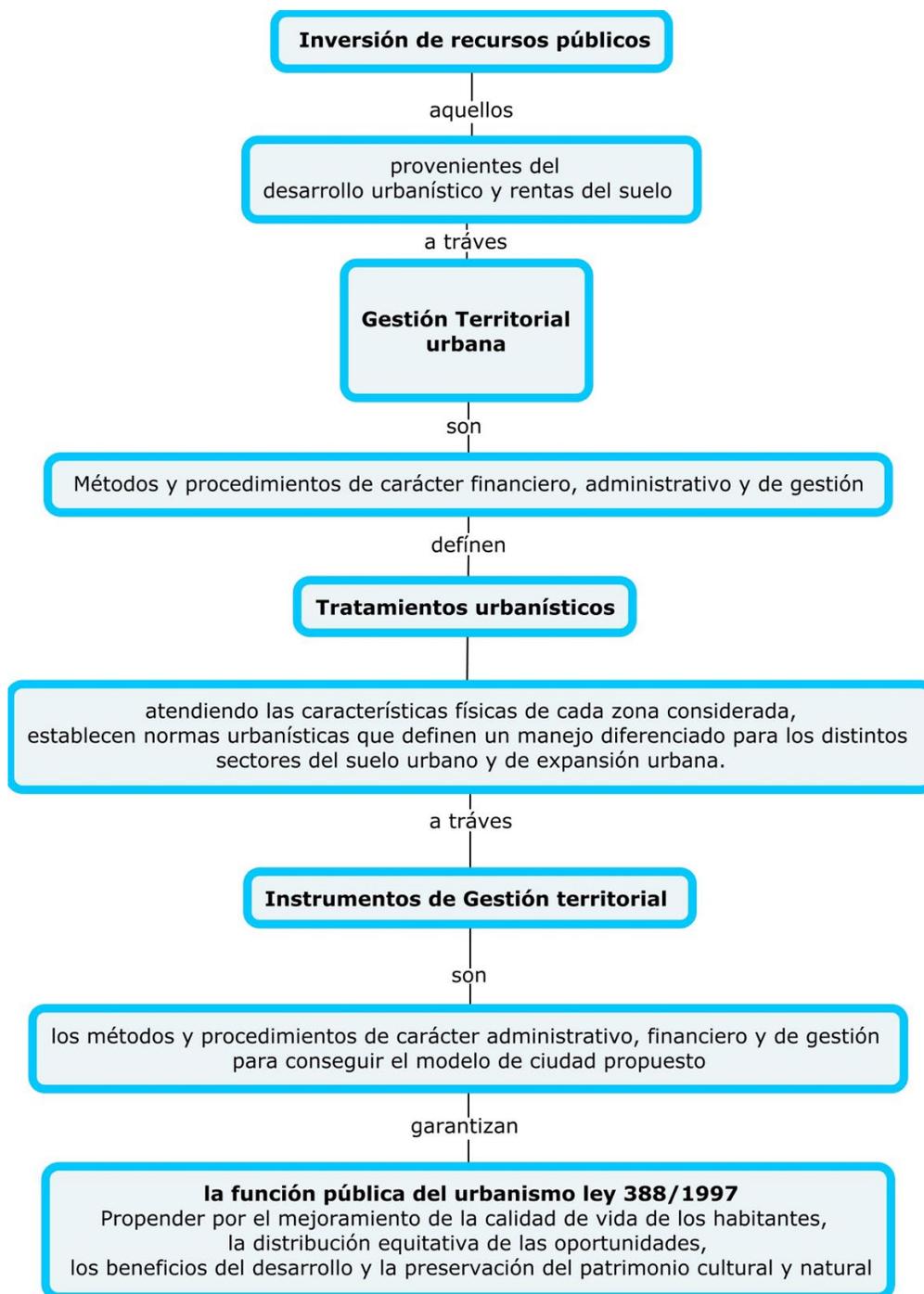
---

<sup>1</sup>De acuerdo con Rodríguez (1997) “el ‘<Naturschutzgesetz> (Ley para la Protección de la Naturaleza) . interpretado con amplitud y aplicado con rigidez, está permitiendo cuantificar los gastos medioambientales de las intervenciones urbanísticas”. (p. 426).

con el fin de implementar una variedad de instrumentos adaptados a sus necesidades locales”. (p. 2). En el caso específico de la ciudad de Cartagena estas falencias se reflejan aún mas debido a la falta de reglamentación de dichos instrumentos en el ordenamiento. De acuerdo con la Alcaldía de Cartagena de Indias (2020):

No se evidencian regulados en el POT los distintos instrumentos de gestión y financiación existentes previstos en la Ley 9 de 1989, en Ley 388 de 1997 y en sus normas reglamentarias, y en ese orden de ideas resulta necesario incorporar los distintos tipos de instrumentos. (p. 4.)

Tal es el caso del Barrio Getsemaní cuyo proceso de transformación urbanística desencadeno “*altos costos en el valor del suelo, ausencia de inversión pública, falta de equipamientos urbanos y cambios en el uso del suelo*” (Montero & Triviño, 2013 citado en Cano & Guerrero, 2015, p. 11. Cursivas en el original). Lo cual evidencia que la ciudad ha estado respondiendo a procesos urbanísticos sin los mecanismos necesarios que permitan hacer frente a los desafíos socio-espaciales, lo que dificulta aún más el regular los hechos generadores del incremento en el valor de la tierra (plusvalía) y su redistribución en los objetivos planteados en el modelo de ciudad, trayendo consigo la prevalencia del interés particular sobre el común. Por ende es necesario un ente técnico para el control de la gestión, que garantice un seguimiento sistemático y a largo plazo de las intervenciones urbanísticas. Para ello este documento guía desarrollará una cartilla que contiene ilustración, descripción y explicación de los diferentes tratamientos y operaciones a los cuales debe responder el suelo de la ciudad, con el fin de estructurar la asignación de los instrumentos necesarios para llevar a cabo proyectos urbanos estratégicos que fortalezcan y mejoren las intervenciones urbanísticas.



(p. ej., Fuente: elaboración propia con base en la ley 388/97 y ley 9/89)

Imagen 1. *Mapa Conceptual.*

## **Desarrollo Conceptual de la Perspectiva Teórica**

A continuación se busca resaltar los conceptos estructurantes de esta propuesta de tal forma que se profundicen los aspectos relevantes y se definan los criterios bajo los cuales se entenderán cada uno de ellos para efectos de esta investigación, estos son 5 a saber: inversión pública, gestión urbana, instrumentos urbanísticos, función pública del urbanismo y gestión del suelo.

### ***Inversión Pública***

El gasto público productivo, al reflejarse en inversión pública, está dirigido a la producción de bienes y servicios que el sector privado no produciría por el incremento sustancial de sus costos o por los beneficios compartidos que ocasionaría su adquisición (Esfahani y Ramírez, 2003, citado en Mota 2010, p. 60).

Sin embargo para efectos de este trabajo definiremos dichos bienes y servicios de acuerdo con Hansen (1965, citado en Castillo, 2016, p. 2). El cual hace una importante distinción entre “capital publico fijo” y “capital público en infraestructura social”. El “capital público fijo” implica inversiones en infraestructura física con el fin de apoyar en forma directa actividades productivas de iniciativa privada. Por su parte, el “capital público en infraestructura social”, implica inversiones en los seres humanos y en el medio ambiente.

### ***Gestión Urbana***

Arboleda (2017) afirma: una vez expedida la norma urbana por las autoridades locales, es preciso gestionar su aplicación. Expliquemos esto un poco más. Las clasificaciones del suelo urbano introducidas por las normas de planificación no son estáticas. Obedecen a factores reales como la densidad de la población, la velocidad del tráfico, los precios del suelo, las condiciones de edificaciones, los niveles de seguridad. etc. Dado que esos

factores reales se van alterando con el tiempo, las normas urbanas exigen constantes modificaciones en búsqueda del equilibrio. (p.28.)

Sin embargo una definición integral expuesta por La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define el objetivo de esta investigación:

En la actualidad el concepto de Gestión Urbana considera fundamental las relaciones sociales, económicas y políticas entre los diferentes actores que intervienen en la construcción y funcionamiento de la ciudad [...] la consolidación de una nueva economía urbana, como así mismo de una nueva estructura social- territorial marcada por los problemas de equidad y vulnerabilidad, forman parte de una realidad del hábitat urbano que impone nuevos desafíos y tareas. Todo ello se ha reflejado en el desarrollo de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales que intentan actualizar procedimientos y prácticas para el logro de un medio urbano funcional y sostenible. (CEPAL, 2003).

### ***Instrumentos Urbanísticos***

Tradicionalmente el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas [...] en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. ( L 388/1997, Art. 5).

Sin embargo optaremos por una definición desarrollada por Smolka ( 2014) en la cual se enfatiza en la resiliencia de dichos instrumentos:

los ‘instrumentos notables’ puede aplicarse a aquellos instrumentos que son nuevos, innovadores u originales, pero, más a menudo, la aplicación no convencional de instrumentos existentes. Su carácter notable puede deberse a la naturaleza desafiante del problema social que abordan o, a aspectos tales como sus procedimientos de gestión, la (re) interpretación de su alcance jurídico original, su extensión hacia usos inesperados, o su capacidad para superar la frecuentemente frustrada demanda de llevar la aplicación de una herramienta a una escala mayor. (p. 11.)

### *Función Pública del Urbanismo*

De acuerdo con la normativa la función pública tiene como fin posibilitar a los habitantes el acceso a los espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales. ( L 388/1997, Art. 3).

Sin embargo mas allá de lo aquí expuesto la función pública del urbanismo actua en cada una de las dimensiones del territorio, en su dimension social se refiere al reconocimiento de los intereses tanto colectivos como individuales en torno a la propiedad de la tierra y su justo usufructo respetando su función social, en su dimensión económica establece los lineamientos de la intervención urbanística que tienen sus implicaciones sobre el valor de la tierra. En su dimensión legal son cada una de las decisiones asumidas por el Estado y sus distintos órganos ejecutores, desde su dimensión política la planificación implica la toma de decisiones entre actores locales, regionales y nacionales, según sea el caso, y se traduce en la definición de estrategias para el

futuro, donde la política pública pasa a ser la guía u orientación de la concreción de las acciones. Desde su dimensión tributaria involucra las formas de recaudación descentralizada, las asignaciones del Gobierno central y el pago de contribuciones especiales (plusvalía y mejoras) e impuestos por el uso y ocupación del suelo, dado que la propiedad es considerada por el Estado como un privilegio, que debe retribuirse en función de lo social. (Ornés, 2009).

### ***Gestión del Suelo***

Entendida como las medidas de regulación del suelo, La legislación urbanística puede permitir distintas actividades en algunas áreas y prohibir en otras o crear restricciones para construir en determinados sectores, preservando o depreciando el valor adquirido del entorno, lo que genera, también, una valorización diferencial del espacio urbano. Por su parte, el estado es un importante agente de influencia en el mercado inmobiliario urbano, pues a través de sus acciones y reglamentaciones interfiere activamente en lo que se refiere al precio de la tierra y su valoración. (Dillon, Cossio & Pombo 2014, p. 31).

Teniendo como énfasis tres aspectos fundamentales que serán el eje para entender la gestión del suelo, en el marco de los lineamientos establecidos por Torres & García:

La obtención de terrenos por parte de la administración pública para el desarrollo de infraestructura y dotaciones definidas en los planes de la ciudad. El financiamiento del desarrollo urbano a través de impuestos y contribuciones derivados de la tierra urbana, de su urbanización o de su construcción. La intervención directa o indirecta en el mercado de los suelos urbanos. Para intervenir en cualquiera de estos aspectos, la administración pública local debe utilizar los instrumentos adoptados en las leyes y normas que sustentan la actuación urbanística. (2010, p 2.)

En conclusión, los conceptos que rigen los principios del ordenamiento territorial, muestran con claridad, la necesidad de incluir una gestión integrada del territorio como objetivo fundamental para el equilibrio territorial. Los recursos y su adecuada destinación a través de planes e instrumentos que entiendan la estructura histórica, social y espacial son claves para direccionar la inversión hacia la consecución de los objetivos de la planificación.

## **Análisis crítico del problema de administración y gestión pública**

### ***Introducción***

La presente investigación busca analizar la gestión territorial que se ha venido desarrollando en la ciudad de Cartagena. Con el fin de proponer estrategias que le permitan a la ciudad afrontar las dinámicas generadas por las intervenciones urbanísticas, a través de un diagnóstico que guiará la investigación hacia una propuesta de manejo de una adecuada gestión territorial.

### ***Desarrollo Metodológico del Análisis crítico del problema***

Este diagnóstico si bien analiza la ciudad desde su integralidad se enfoca en 3 zonas específicas de la ciudad las cuales han sido eje fundamental para el desarrollo y cuya evolución depende de las medidas que se generen para afrontar y equilibrar el impacto generado por la poca claridad de la gestión territorial. Entiendase esta como los instrumentos, tratamientos y lineamientos que desde la norma urbanística se encargan de regular y garantizar la función pública del urbanismo. En el diagnóstico general se estudian las causas, los impactos e implicaciones que luego se tomarán como insumo para generar propuestas que permitan crear soluciones que mejoren las condiciones actuales del territorio. A través de la siguiente metodología: 1. Análisis general de las Variables o Diagnóstico, 2. Analisis e Impacto de las variables en cada zona 3. Lineamientos específicos para cada zona 4. Lineamientos generales propuestos.

**Análisis de las variables Generales.** El análisis macro de la ciudad en temas de ordenamiento muestra los factores que deben ser estudiados con mayor rigurosidad. Tal es el caso de los Tratamientos Urbanísticos, los cuales son aquellas determinaciones del plan de ordenamiento territorial que atendiendo las características físicas de cada zona considerada establecen normas urbanísticas que definen un manejo diferenciado para los distintos sectores. (A.

0373/2014, Art 301.) Por consiguiente su delimitación en las diferentes áreas del territorio, son el diagnóstico de la situación actual del mismo, siendo los más preponderantes mejoramiento integral total y renovación urbana. Hechos que muestran no solo las falencias de la ciudad en temas de ordenamiento sino también el potencial que tiene la ciudad para mejorar procesos urbanos y proyectar un mejor modelo de ciudad. Por otro lado, en el caso del suelo rural y suburbano estos cuentan con clasificación del suelo, pero la asignación de tratamientos e instrumentos no se encuentran debidamente reglamentada, lo que hasta del día de hoy dificulta el alcance y aprovechamiento de las intervenciones. A continuación se describen alguno de ellos:

Mejoramiento integral: Ocupa 3/4 partes del territorio, lo que indica una necesidad de integrar la trama de la ciudad a través de sus sistemas estructurantes. Se necesita integrar de manera general el espacio público y aumentar la cobertura de equipamientos para los habitantes de estas zonas. Renovación urbana: Chambacú área estratégica de la ciudad que se encuentra bajo tratamiento de desarrollo con área circundante en renovación, es un punto dentro de la ciudad que luego de sufrir un proceso de reubicación de población informal hoy debido a la débil gestión para su aprovechamiento como centralidad está sufriendo nuevamente procesos de informalidad. Conservación vs Mejoramiento: la falta de aprovechamiento de los alcances de la norma urbanística frente al patrimonio como herramienta para equilibrar el desarrollo en otras zonas de la ciudad, ha llevado a procesos de segregación socio espacial que se ratifican en los porcentajes de tratamiento de renovación y mejoramiento integral total en el territorio ocupando un 40% del total. Para estudiar esto con mayor detalle es necesario el análisis de Las zonas con mayor incidencia y más determinantes para la planificación del Distrito de Cartagena de Indias las cuales se dividirán en 3 para efectos de esta investigación:

**Zona Norte.** La zona norte objeto de estudio esta conformada por las áreas de Tierra Baja, la Boquilla, Manzanillo e islas como Tierra Bomba y Barú. Estas consituyen el suelo suburbano de la ciudad de acuerdo con el POT vigente Decreto 0977 de 2001 en su Artículo 56. El análisis de las variables para esta zona busca estudiar los factores que intervienen en las problemáticas territoriales. Como primera medida se cotejará la normativa existente con las dinámicas actuales del área de estudio. De acuerdo con la ley 388 de 1997 el suelo suburbano debe cumplir con las siguientes características para su intervención:

Artículo 34°.- *Suelo suburbano:* Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo ***con restricciones de uso, de intensidad y de densidad***, garantizando el ***autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios***, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. 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.

En principio, es importante resaltar que la ciudad no tiene habilitados dentro de su POT aquellos instrumentos relevantes a utlizar dentro de la zona a intervenir teniendo en cuenta sus determinates. Sumado a que, de acuerdo con la normativa su calidad de suelo suburbano

complejiza aún más los procesos, lo que requiere de una especificación rigurosa de las implicaciones de su clasificación.

En este caso particular, la zona no cuenta con tratamientos e instrumentos de planificación que definan un desarrollo coherente con su clasificación vs su nueva vocación. Por ejemplo, la consolidación de grandes proyectos sin una gestión de suelo adecuada, y donde la administración ha perdido derechos de participación de las rentas del suelo son las consecuencias de la no definición de los mecanismos aplicables. Pues no es solo definir índices y alturas mientras la mancha de ciudad se expande requiriendo intervenciones fuera del alcance de un suelo suburbano. Luego entonces la pregunta es, Sigue teniendo este sector dinámicas de suelo suburbano coherentes con lo estipulado en el POT? De no ser así y teniendo en cuenta su dinámica clara en los últimos años por qué no se discuten nuevos mecanismos de regulación como tratamiento de consolidación suburbana de acuerdo a sus limitantes ambientales, tipos de áreas suburbanas o las zonas de desarrollo progresivo, incorporandoles al perímetro de servicios previo estudio del departamento de planeación? ( D. 2489/1980. Art. 16). La ordenación del territorio al no ser una situación, sino un eje estructurante debe prever factores de acuerdo a la clasificación del suelo, y responder a aspectos como las dinámicas de borde y transición. Por ende, en este caso particular se debieron definir límites de suburbanización, compensaciones y limitaciones especiales de carácter ambiental como lo expresa la ley:

En todo caso, en el proceso de formulación, revisión y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, de acuerdo con las características ambientales del territorio, podrán establecer las condiciones para que los municipios **adopten un umbral más restrictivo y definirán las densidades máximas** a las que se sujetará el desarrollo de los suelos

suburbanos. **La definición del umbral máximo de suburbanización constituye norma urbanística de carácter estructural** y en ningún caso, salvo en el de la revisión de largo plazo del plan de ordenamiento, será objeto de modificación. (D. 3600/ 2007. Art 9).

Mientras tanto, a causa de no definir estos umbrales, densidades e índices la zona sufre dinámicas de desarrollo urbano acelerado, una de las primeras limitaciones referenciadas por la ley respecto a este tipo de suelo y que es fundamental para un modelo de ciudad compacta. Si bien en el artículo 202 del POT vigente se menciona por ejemplo el tratamiento de desarrollo para suelo suburbano, este define dos niveles de manejo: Desarrollo en suelo urbano y Desarrollo en suelo de expansión, dejando el peso de sus especificaciones en suelo suburbano en normas complementarias como el acuerdo 14 de 1994 y excluyendo de su total implementación grandes aspectos como los planes maestros, pero adoptando beneficios en otras áreas como el aprovechamiento por edificabilidad.

Por consiguiente el primer paso es delimitar el tratamiento al que pueden responder los suelos suburbanos de acuerdo con la normativa establecida en la ley 388 art 34. Teniendo en cuenta aquellas características determinadas por los sistemas estructurantes y definiendo los instrumentos idóneos para las zonas de intervención. Para el caso específico de esta zona es además fundamental definir el potencial de la estructura ecológica principal, cuya definición debería ser mucho más detallada de acuerdo con su importancia y en cabeza de las autoridades ambientales.

Continuando con el análisis de normas complementarias como el acuerdo 14 de 1994 la definición de aspectos como el aumento de alturas a dos pisos más altillo con el mismo índice de ocupación del 10% definido por el POT y de acuerdo con el tamaño del lote sin ningún tipo de retribución, claramente muestra que las normas se superponen de acuerdo a requerimientos

especificos, lo que dificulta la misión de garantizar la prevalencia del interes general. Por ejemplo el indice de ocupación del 10 % permite un indice de construcción de entre el 30 al 50% lo que indica una altura base de 3 pisos y alturas máximas de cinco pisos y medio ( altillo) sin ingun tipo de carga.(Alcaldía de Cartagena & Secretaría de Planeación Distrital, 2011). Se deberian mantener alturas base 3 pisos sujetas a aprovechamientos pues de lo contrario se deberiar re- pensar su clasificación como suelo suburbano, pues incentivos como el aumento del doble de altura por ocupación del 5%. rompen con las dinámicas estipuladas para suelo surburbano (Alcaldía de Cartagena & Secretaría de Planeación Distrital, 2011). Debido a que no solo se trata del area cesionada por parte del desarrollador, sino tambien de la carga de servicios publicos e infraestructura que esta zona debe recibir para cubrir la demanda, teniendo además en cuenta las calidades ambientales de la zona en estudio.

Lo mismo sucede al generar mayores indices de ocupación a los permitidos con menos alturas, lo que tambien supone una expansión no controlada. Esto en cuanto a normativa se refiere. Respecto a los usos en el caso de la Boquilla por ejemplo podemos ver una clara confusión referente a los temas relacionados con la clasificación de los usos pues en el plano del 2001 (imagen1) esta aparece como una unidad de planeamiento rural y hasta la modificación excepcional del 2015 ( imagen 2) no presenta tratamiento en el plano correspondiente. Sin embargo, actualmente se encuentra clasificado como suelo urbano con tratamientos de mejoramientos integral. Sin ningun tipo de transición que ratifique su clasificación como suelo urbano más que las dinámicas de crecimiento acelerado que se desarrollaron previamente en el corredor interregional de la avenida al mar, factor principal de los desequilibrios que se ven unos kilometros mas adelante en inmediaciones a la cienaga. Como expresa la autoridad ambiental





Imagen 1: Plano de tratamientos Urbanísticos Mepot 2015

Por otra parte, el desarrollo de esta zona de la ciudad se ha consolidado a través de ciculares, las cuales no son el instrumento idóneo para el ordenamiento del territorio, dejando de lado instrumentos de mayor alcance como el plan maestro para la zona norte en la especificación de su contenido, lo que reduce el impacto de los lineamientos de los proyectos allí establecidos como el plan de servicios públicos, el plan de manejo ambiental y el plan de mejoramiento para los asentamientos nativos.

En cuanto a los instrumentos estos no están determinados con claridad. Ejemplo de esto son las plusvalías, las cuales están directamente ligadas no solo a la definición del hecho generador sino también al procedimiento mismo para su captación, pues el efecto debe constar en el folio de

matricula de cada predio lo que requiere una adaptación catastral de los nuevos lotes generados para el posterior cobro del impuesto castratal y la captación de la plusvalia durante la emisión de la licencia, de lo contrario no podra cobrarse, uno de los mayores problemas que presenta el ordenamiento en la ciudad hasta el día de hoy. Lo que deja claro la falta de articulación entre el planteamiento normativo y su adecuada implementación. Además, al no responder esta zona a ningun instrumento previo de planificación estipulados en la ley 388 de 1997 . Cuales son los instrumentos de los que dispone su urbanización más allá de la licencia de parcelación y construcción? Cuales son los lienamientos referentes al aprovechamiento urbanístico? Analicemos un poco el tema de la actuación urbanistica por parcelación. De acuerdo con Vargas (2013):

**En toda actuación urbanística de parcelación, se definirán los indicadores de aprovechamiento urbanístico de cada nuevo predio resultante.** Sobre estos indicadores se realizarán las cesiones correspondientes y se determinarán las posibilidades de crecimiento para el caso de desarrollo progresivo o generación de plusvalías( p.37).

Este desarrollo progresivo generado por las licencias de parcelación que ya han sido expedidas debe reconfigurar el territorio de tal forma que se generen los aprovechamientos correspondientes a cada área y predio como es el caso del impuesto predial y las plusvalias. Si analizamos esto en el marco del caso de estudio vemos que el desarrollo de los proyectos bajo licencia de parcelación al no implementarse la figura de un instrumento rector como un plan maestro o plan parcial con sus unidades de actuación urbanistica han dejado libre las dinámicas inmobiliarias, donde el gran interrogante es como se regula la calidad de las cesiones (cargas) y los beneficios y como se compensa a los centros poblados dentro de los proyectos.

En el caso de Medellin por ejemplo este define en el POT y sus normas complementarias instrumentos específicos para el manejo de estas zonas de gran complejidad:

“La planificación de detalle que desarrolla y complementa las disposiciones del POT, se realiza mediante los instrumentos de planificación complementarios como son los planes especiales de ordenamiento, tanto Corregimentales, PEOC, como sectoriales o por polígonos PER, y los proyectos de regularización de tierras, entre otros”. (Ortíz, 2019. Pag 104).

De aquí la importancia de definir cuales son los objetivos de la ciudad y los mecanismos más idoneos en el cumplimiento de dicho propósito. Pues como se ratifica en el artículo 303 del decreto 0977 de 2001 “El Distrito podrá complementar y adecuar el espacio público de los centros poblados en sus diferentes categorías: áreas recreacionales, equipamientos comunitarios, zonas verdes, etc, con recursos **provenientes de la aplicación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997, a las parcelaciones, condominios turísticos, urbanizaciones, que se desarrollen en suelo suburbano**”.

En conclusión, luego de todas los factores mencionados anteriormente podemos afirmar que el impacto de estas variables para el ordenamiento ha sido fundamental pues ellas han definido el modelo de ciudad y son la base fundamental de los desequilibrios que hoy se presentan en la ciudad.

**Zona centro.** En esta zona se contemplan los barrios Centro Histórico, San Diego, Getsemaní y Chabacú. Esta zona cuenta con una extensa riqueza patrimonial e histórica. Por consiguiente fue declarada patrimonio por la UNESCO en 1984, Esta declaración, que tiene un impacto directo en la normativa urbanística, debido a la obligación de la ciudad de implementar un tratamiento de conservación en su área histórica, trajo consigo efectos espaciales “as a consequence of (often foreign) speculation in, and capitalization on, land” ( Morales et al., 2016, p. 1101). Efectos que implicaron un incremento en el valor del suelo y con ello una gran cantidad

de capital de inversión extranjera y nuevos proyectos para la ciudad, que debido a la falta de lineamientos e instrumentos para controlar esta nueva etapa, desataron altos costos sociales que la ciudad aún enfrenta. Como la gentrificación y la baja inversión en infraestructura pública. Además, el inesperado auge de los servicios y la industria hotelera generó cambios de uso del suelo y rentabilidad que escaparon al derecho de la administración a participar en las ganancias del desarrollo urbano (en este caso por el cambio de uso del suelo y las licencias de construcción). La ausencia de control institucional y la poca claridad en la aplicación de los instrumentos en el contexto local (HR&A & M&C, 2018, citado en Banco Mundial, 2020, p. 6) disminuyeron la distribución equitativa de los beneficios y las cargas, ya que estas últimas, al no ser distribuidas, hacen notoria su ausencia en la saturación de las redes de alcantarillado, la falta de espacio público y la débil cobertura de equipamientos.

En este caso en particular se reflejan directamente las consecuencias que ha generado la falta de reglamentación de los instrumentos de suelo, identificando procesos gentrificatorios que resultan de la incontrolada especulación inmobiliaria de la ciudad. Tal es el caso de Getsemaní cuyo proceso de transformación urbanística desencadenó *“altos costos en el valor del suelo, ausencia de inversión pública, falta de equipamientos urbanos y cambios en el uso del suelo”* (Montero & Triviño, 2013 citado en Cano & Guerrero, 2015, p. 11. Cursivas en el original) o el caso de Chambacú cuyo proceso de reubicación desplazó las problemáticas a otros puntos de la ciudad y dejó el área a desarrollar inconclusa y abandonada bajo una renovación urbana inexistente, lotes baldíos en zonas de alto valor para la ciudad y población desplazada que busca refugio nuevamente en estas áreas. Lo cual evidencia que la ciudad ha estado respondiendo a procesos urbanísticos sin los mecanismos necesarios que permitan hacer frente a los desafíos socio-espaciales, lo que dificulta aún más el regular los hechos generadores del incremento en el

valor de la tierra (plusvalía) y su redistribución en los objetivos planteados en el modelo de ciudad, trayendo consigo la prevalencia del interés particular sobre el común.

Por otra parte, Los tratamientos con los que cuenta la zona centro son los específicos para mantener el patrimonio y arquitectura de la zona. Sin embargo, se hace necesario contemplar medidas que permitan consolidar y revitalizar las zonas circundantes, que al tener una afectación por patrimonio deben contar con las intervenciones necesarias que mejoren sus sistemas estructurantes especialmente aquellas bajo tratamiento de renovación, mejoramiento y desarrollo. El centro histórico ha sufrido fuertes dinámicas dada la frágil regulación existente. Por ende, instrumentos de gestión urbana como las compensaciones y la transferencia de derechos serán fundamentales para el control de las dinámicas espaciales, sumado a la regulación financiera a través de la participación y captura de plusvalías con reinversión a zonas receptoras.

Los usos en el centro histórico se consolidaron como residenciales. Sin embargo, el cambio de usos es una de las consecuencias cuando se han venido generando nuevas dinámicas. Los diferentes bares, discotecas y hoteles han transformado la vocación del sector siendo el turismo el principal motor de estos cambios, lo que ha traído incompatibilidades en los usos del suelo y la intensidad de las actividades. Por ejemplo, se consolida una zona Residencial A que empieza a tener uso Comercial 4 de alto impacto e Institucional 3, los cuales según la normativa son prohibidos en esta zona de la ciudad, afectando las dinámicas propias de este sector de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Cuadro Usos de Suelo del Decreto 0977 de 2001.

En el caso de Chambacú la segregación entre los diferentes espacios que tiene la zona es una muestra de la importancia en la asignación de los tratamientos y usos del suelo y la compatibilidad de los mismos. Pues de lo contrario problemáticas como suelos segregados, espacios desarticulados y usos e intensidades inadecuados terminan por aumentar los costos en las

intervenciones de la ciudad. Lo que refleja la necesidad del control de los procesos relacionados con la clasificación del suelo. Por consiguiente los proyectos deben contemplar los alcances de las intervenciones de acuerdo a las características propias del territorio, ya que de lo contrario se trasladan problemáticas espaciales a otras áreas de la ciudad. Por ejemplo, la implementación de tratamientos más allá de la conservación urbanística y arquitectónica es necesaria para mejorar la oferta de servicios e integrar a la ciudad en los efectos de una declaratoria o un cambio en la normativa que tienen obligatoria redistribución.

En conclusión, si bien la zona centro ha sido un área fundamental para el desarrollo territorial de la ciudad, su transformación requiere de instrumentos que permitan captar los beneficios generados por un suelo de alto valor para la ciudad pero también regular procesos que desdibujan el tejido social y el patrimonio material e inmaterial.

**Zona perimetral.** Esta conformada por barrios como la candelaria, Olaya Herrera, Fredonia, Nuevo Paraíso y El Pozón rodeando la Ciénaga de la Virgen. El borde de la Ciénaga se encuentra en tratamiento de renovación urbana para la reactivación, mientras la parte posterior se encuentra bajo tratamiento de mejoramiento integral total. Esta zona se encuentra bajo el proyecto de intervención Parque Distrital Ciénaga de la Virgen el cual estructura no solo la protección ambiental de la Ciénaga, sino un proyecto de Renovación que incluía planes maestros de saneamiento básico, drenajes pluviales, construcción de infraestructura y sistema de transporte. (D.0977/2001. Art. 96) Sin embargo, ha sufrido a través del tiempo dificultades en su intervención debido a las limitaciones que presentan los instrumentos tanto de planificación como de gestión a la hora de su implementación. Por ejemplo, los planes de rehabilitación que datan de los años 70 como el “plan de rehabilitación de la zona sur oriental” que buscaba organizar el drenaje pluvial

de la ciudad al no tener una intervención integral termino por generar impactos ambientales y en el modelo de ocupación.

Con la prolongación de los canales dentro de la ciénaga mediante secciones irregulares en tierra y el relleno de las orillas para levantar viviendas informales empleando residuos sólidos, se ha superado el limite de la cienaga reduciendo progresivamente los cuerpos de agua y aumentando los riesgos por inundación. (Acevedo, 2016, p.95) invasiones que tienen sus origenes en procesos de reubicación fallidos o de expulsión de población.

En el borde de la ciénaga designada como Macro-proyecto, la Secretaría de Planeación Distrital en el año 2001 estableció la figura de los planes parciales. Los planes parciales son instrumentos de planificación del desarrollo urbano de la zona a partir del potencial de riesgos ambientales, el análisis urbanístico de los tratamientos y el mapa de aptitud urbanística. (Acevedo, 2016, p.98). Sin embargo, existen factores que han dificultado la integralidad de las intervenciones y tiene que ver con la gestión del territorio. Por ejemplo, aunque la zona se encuentra dentro de un macro proyecto que define diferentes planes parciales, la falta de una gestión que definiera esta área como una zona receptora dentro del ordenamiento priorizando recursos truncó el avance del sector. A lo que se suma una visión poco integradora de la infraestructura y del alcance de tratamientos como el mejoramiento integral cuyo proceso de formalización de barrios sumaria además aspectos que van más allá del suelo y tienen que ver con la calidad de vida de las comunidades:

Se tiene entonces que los factores que han favorecido la continuidad del proceso de ocupación del espejo de agua de la Ciénaga de la Virgen incluyen: crecimiento poblacional, demanda por tierras urbanizables, exclusión social, falta de oportunidades del mercado

laboral, desarrollo de infraestructura urbana y decisiones erróneas de planeación urbana (PNUMA et al., 2009, citado en, Acevedo, 2016).

En conclusión, podemos afirmar que la ausencia de una estructura clara en la gestión ha generado desequilibrios en la ciudad y cuya falta de implementación sigue reflejándose en el manejo que se le ha dado hasta hoy a las dinámicas territoriales, especialmente en los territorios mas vulnerables como es el caso particular de esta zona de estudio.

### **Conclusiones Generales**

El diagnóstico presentado anteriormente busca dejar claro las principales falencias de tipo técnico que se presentan más que en el POT, en el entendimiento del ordenamiento territorial. Sin embargo, existen falencias de orden organizacional que han repercutido de manera importante. La ausencia de una visión multidisciplinar y multisectorial dificultan aún más la gestión. Como se está entendiendo el territorio, se prioriza la planificación como el objetivo final de las regulaciones urbanísticas o es solo un requerimiento de tipo procedimental?

## **Justificación y Descripción de la Solución al Problema**

### **Introducción**

Para abordar las falencias encontradas se propone una cartilla que contempla un esquema de solución referente a los instrumentos que la ciudad debe aplicar de acuerdo a las necesidades de cada zona de estudio. El objetivo es que esta sirva como referente para la implementación de los mecanismos necesarios en el ordenamiento territorial de la ciudad.

### **Justificación**

El desarrollo de proyectos de forma aleatoria por todo el territorio sumado a la poca claridad del alcance normativo y de los instrumentos, dificultan el enfoque de la inversión y la planeación. Por consiguiente este trabajo busca fortalecer las herramientas para una planificación territorial ideonea y estratégica.

### **Descripción de la solución al problema analizado críticamente**

De acuerdo con el análisis general de las variables descrito anteriormente, se proponen unos lineamientos generales y específicos de acuerdo con los requerimientos que presenta la ciudad en su escala local y zonal: **Desarrollo con limitaciones:** Los nuevos desarrollos en suelo suburbano deben consolidar unas limitaciones en su índice de ocupación, construcción y altura, los cuales deben estar articulados con la proyección de la demanda de infraestructura, la clasificación y el tratamiento del suelo. Conformando una estructura de gestión de territorial que permita además retribuir los efectos del desarrollo. **Protección con usos compatibles:** Las zonas de protección, borde urbano y rural deben contemplar las formas en que estos espacios pueden aprovecharse, mantenerse y preservarse, ya que las formas actuales de ocupación no han reconciliado las relaciones de los habitantes con la estructura ecológica, generando un patrón de ocupación de

espaldas al potencial ambiental. Por ende este documento propone una protección ambiental con usos compatibles como tratamiento del suelo, en el cual se puedan llevar a cabo actividades rurales sostenibles. **Mejoramiento patrimonial:** La zona centro cuenta con espacios de conservación patrimonial. Sin embargo, algunas zonas necesitan intervenciones para mantener estas estructuras, al generarse cambios en los usos, destinaciones y vocación, es necesario implementar un mejoramiento integral parcial que limite las acciones y permita que las estructuras se mantengan, pero se realicen mejoras al entorno como intervenciones puntuales a redes y servicios o cambio de uso. La flexibilidad en la aplicación de los instrumentos es fundamental para adaptar el territorio a los cambios y necesidades que debe enfrentar. De igual forma se proponen una serie de estrategias que buscan tener una incidencia positiva en cada una de las áreas de aplicación:

**Zona Norte.** En esta zona las principales observaciones están relacionadas con la necesidad de contemplar dentro del POT las especificaciones necesarias para el manejo y la intervención del suelo suburbano. Al tener dinámicas de borde en la que confluyen los suelos de expansión, suburbano y rural requiere de un tratamiento especialmente definido para controlar los procesos que aquí se generan. Para ello es necesario que en su componente urbano el POT contemple los lineamientos, planes e instrumentos necesarios como elementos estructurantes del desarrollo de la zona norte de la ciudad, enfocados principalmente en su regulación y control. Su vinculación definirá reglas claras que no se superpongan entre sí, evitando los vacíos normativos en los que los intereses particulares se superponen a los intereses comunes.

Por otra parte, la zona de estudio cuenta con una gran extensión de suelo suburbano el cual aunque es mencionado dentro del tratamiento de desarrollo al igual que el suelo de expansión, requiere de unos alcances claros en la normativa aplicable. Por ejemplo, la definición de tratamientos de desarrollo debe contemplar los planes maestros y cada uno de los planes parciales

a ejecutar para promover el desarrollo controlado, con límites de construcción y ocupación, pues la sola emisión de licencias de parcelación deja por fuera las dinámicas socio – espaciales que al no ser tenidas en cuenta terminan en una carga mas para la ciudad. Para ello se propone la definición clara de zonas de desarrollo progresivo incluidas al perímetro de servicios en caso de hacer frente a un desarrollo que se viene generando debido a la falencia de un suelo de expansión que debe ser además re- presado. Por su parte, la consolidación suburbana debe ser contemplada como un tratamiento que permita seguir teniendo zonas de transición con bajas densidades que controlen el crecimiento acelerado de la ciudad y definiendo tipo de áreas suburbanas.

Por último, el desarrollo para suelo suburbano debe ser claramente definido especialmente teniendo en cuenta que su desarrollo se ha generado principalmente a través de licencias de parcelación. Además los instrumentos de gestión y financiación deben determinarse de acuerdo a la vocación y el modelo de ocupacion futuro precisando índices de ocupación, construcción, efectos compensatorios y hechos generadores de plusvalías. También se definen algunas zonas específicas cuyos planes deben responder a los requerimientos que se presentan pues la transición de la zona ha sido diferente teniendo en cuenta su relación con el suelo rural, de expansión y algunos corregimientos, lo que demanda diferentes soluciones que se establecen en la cartilla de anexo en el apartado zona norte pag 32.



Imagen 3: áreas de intervención zona Norte

En conclusión, las limitaciones en el alcance de los instrumentos han generado dinámicas expansivas que se suman a la poca accesibilidad y calidad del suelo de expansión ( zona inundables y de protección ambiental) generando un crecimiento acelerado de las dinámicas urbanas, las cuales al no ser reguladas hacen que la administración pierda participación en los aprovechamientos que allí se generan, lo que se traduce en menos inversión y compensación para los centros poblados y la periferia. Para ello la propuesta define: Tratamiento de desarrollo con restricciones de I.O + I.C una consolidación suburbana y la definición de zonas con desarrollo progresivo dependiendo del caso .Por otro lado, se deben definir instrumentos de planificación como los planes maestros, planes zonales y planes parciales vinculados al plan de ordenamiento. De igual forma los instrumentos de gestión y financiación como las unidades de actuación, el reajuste de tierras y los fondos de compensaciones son claves para equilibrar las cargas y los beneficios tanto para las comunidades ( participación en plusvalías) como para los inversores privados cuyo escenario para la inversión se vuelve mucho mas seguro y estable, promoviendo además la inversión extranjera.

**Zona Centro.** En esta zona las principales observaciones están relacionadas con la implementación de un plan de manejo como instrumento prioritario dentro de la norma general de ordenamiento que permita regular, distribuir y controlar los impactos generados por la declaratoria patrimonial. El centro tiene diversidad de servicios que se han ido consolidando a medida que el turismo fue escalando en la economía de la ciudad, al punto de que algunos sectores de conservación arquitectónica han venido cambiando su uso por otros que en principio son incompatibles con los residenciales. Esto ha llevado a procesos de gentrificación de algunos lugares como Getsemaní donde el cambio de usos y la centralización de la zona a favor del turismo generó procesos de expulsión de la población nativa. Para ello se proponen zonas estratégicas en

las cuales se apliquen tratamientos e instrumentos mas allá de la conservación con el fin de combatir los efectos colateras de la norma en otras dinámicas urbanas. Algunos de ellos son: consolidación del mejoramiento integral parcial, con el fin de que las edificaciones puedan tener algunas intervenciones de forma regulada, permitiendo cambios de uso pertinentes y mayor cobertura en la infraestructura de soporte.

Se busca generar procesos de revitalización que permitan mejorar las condiciones e integración de los nuevos usos de suelo consolidados en estos sectores. Mejorar los espacios peatonales y de circulación y reactivar de manera integral los procesos de cambio de uso, esto con el fin de que se promuevan consensos y se estructuren usos complementarios en estas zonas y no exista el conflicto de incompatibilidad de uso e intensidad de los mismos. Permitiendo a los entes de control mejorar su intervención y captación de los aprovechamientos de manera tal que se actualicen los procesos y licencias requeridos para cada uno de los usos nuevos orientados al turismo. Incentivar procesos de Renovación urbana, a través de este tratamiento se busca mejorar la infraestructura de servicios públicos, las vías de acceso y el espacio público de soporte, integrando los desarrollos de manera eficaz y mitigando los impactos del desarrollo predio a predio.

En conclusión, La zona de estudio responde a tratamientos de conservación necesarios para mantener el patrimonio. Sin embargo, algunas zonas circundantes con afectación deben responder a tratamientos complementarios de mejoramiento y renovación con el fin de conciliar las intervenciones nuevas con el paisaje colonial patrimonial bajo instrumentos de planificación como los planes de manejo y protección y de revitalización. Pero sobre todo generando los instrumentos de gestion necesarios para regular la especulación y compensar los beneficios de su localización.

De igual forma, desde la financiación es necesario definir la participación en plusvalías generadas por cambio de usos y alturas que al escapar del control de la administración terminan por modificar la vocación del sector sin ningún tipo de retribución a la ciudad. De igual forma instrumentos claros de gestión como la transferencia de derechos permiten garantizar la protección de los bienes y a su vez incentivar el aprovechamiento en otras áreas de la ciudad con un mayor potencial. Por ende instrumentos directos como los planes zonales o especiales de manejo definirán alcance, límite y sanciones de la intervención en área patrimonial.

**Zona Sur Oriental.** En esta zona los principales lineamientos están relacionadas con la implementación de los instrumentos pertinentes que permitan conciliar, equilibrar y compensar los sistemas estructurantes del territorio con las dinámicas socio-espaciales. Problemática causada por los vacíos en la ejecución e implementación de los instrumentos en el ordenamiento. Si bien la zona se encuentra bajo el Macroproyecto Ciénaga de la virgen Área señalada para su recuperación ambiental y destinarla posteriormente para el aprovechamiento sostenible de usos múltiples y como componente paisajístico privilegiando el cuerpo de agua, los mangles y la cuenca visual circundante. Lo anterior sin perjuicio de la protección (D. 0977/2001). La apropiación de suelos de forma ilegal y su posterior parcelación ha generado desarrollo de asentamientos informales en zonas de riesgo y protección ambiental. Debido a esta parcelación ilegal los usos y servicios urbanos han sido las principales problemáticas de la zona. Estas áreas deben delimitarse dentro de los instrumentos de gestión como receptoras dentro de un plan de regularización que a través del tratamiento de mejoramiento integral logre además una labor técnica y pedagógica de los nuevos procesos que definirán el territorio, no solo en términos espaciales sino también desde la perspectiva socio-económica.

En el ámbito espacial la infraestructura para esta zona es fundamental. Por ejemplo, la vía perimetral se ha convertido en el límite de ocupación de esta parte de la ciudad. Sin embargo, su crecimiento desordenado e informal no ha permitido consolidar en la zona un adecuado aprovechamiento del suelo, limitando el bienestar de los habitantes. Por lo tanto las intervenciones urbanísticas en estas zonas de la ciudad deben ir acompañadas de instrumentos de planificación y gestión que reconcilien las relaciones entre el suelo ocupado y las zonas con potencial ambiental. En la esfera ambiental, la zona perimetral requiere de un tratamiento de borde urbano que permita delimitar y proteger los sistemas ambientales y la costa que rodea la zona, si bien, la vía perimetral ha servido para limitar el crecimiento hacia las zonas de borde, esto no ha sido suficiente para contener la ocupación y posterior relleno de la cienaga.

Por su parte los equipamientos y estructuras dotacionales generadas buscan ampliar ciertos servicios a la comunidad. Sin embargo, su poca vinculación con la cienaga sigue aumentando la brecha entre los habitantes y la estructura ecológica de su territorio. Por lo cual, este tratamiento de borde propone la integración de usos que contemplen actividades dentro de la zona de manera controlada, como áreas de protección ambiental con usos compatibles distante de aquellos declarados como zona de reserva. Para los tratamientos de renovación y mejoramiento integral los instrumentos de planificación debidamente vinculados deben definir las áreas generadoras y zonas receptoras dentro de los planes y las áreas cuyos derechos adicionales deben ser redistribuidos para su implementación dentro del proyecto con el propósito de financiar nuevos equipamientos y dotacionales.

## **Conclusiones**

Consolidación del desarrollo: Los desarrollos en el suelo suburbano y rural deben mantener una relación coherente con el tipo de suelo en el que se desarrollan, la provisión de servicios básicos públicos, equipamientos y espacio público deben generar las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de estas zonas, compensando a los centros poblados aledaños y en general incidiendo en el desarrollo equitativo de la ciudad

Integración de las acciones: El suelo de expansión ha tenido una subutilización debido a que los desarrollos se han consolidado en la vía a Barranquilla, la integración y reformulación de las intervenciones debe consolidar y responder a la realidad territorial, encontrando un equilibrio entre las dinámicas urbanas y las zonas en dónde se ha venido consolidando el desarrollo en suelo suburbano.

## **Conclusiones Generales**

La actual investigación evidencia la importancia de la gestión del suelo para la inversión adecuada de los recursos. Pues esta determina las estrategias y acciones claves que guiarán la consecución de los objetivos expuestos en el ordenamiento y el modelo de ciudad, ya que de su pertinente aplicación depende la inversión y el buen funcionamiento de las dinámicas territoriales. Dichas estrategias de regulación e implementación de instrumentos de suelo han sido claves en lo procesos de resiliencia de los territorios, es por ello que esta investigación busca crear un (re) direccionamiento de la inversión de una de las fuentes más productivas con la que contamos: el suelo.

Los cambios propuestos en este documento buscan reforzar las medidas que se vienen aplicando relacionadas con los tratamientos y usos de suelo dentro de las zonas de estudio. Recomendando diferentes instrumentos de gestión territorial que respondan a las necesidades actuales del territorio, ejecutando mecanismos de financiación y gestión para la ciudad eficaces para su desarrollo y posterior consolidación. Las propuestas mencionadas en este documento buscan fomentar las buenas practicas en el desarrollo de la ciudad, brindando una visión acorde a la normativa actual, en dónde se establezcan y reconozcan las limitantes que tienen los suelos en su desarrollo, capacidad y formas de ocupación, las cuales deben respetar una visión integral que corresponda a la visión global y los retos actuales que tienen las ciudades para enfrentar las agendas de desarrollo global.

### Referencias

- Acevedo, O ( 2016 ). Propuesta de límite del humedal en la ventana piloto cienaga de la virgen. *Ventana de estudio*. Instituto de Investigación Científica Alexander Von Humbolt. <http://repository.humboldt.org.co/handle/20.500.11761/9538>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1980, diciembre 4). Decreto 2489 de 1980. Por medio del cual se reglamenta el proceso de urbanización por desarrollo progresivo . *Registro distrital*, 322. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3040&dt=S>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004, junio 22). Decreto 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. *Diario Oficial*, 3122. <http://www.sdp.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/decreto-190-de-2004>
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. ( 2001, 20 de noviembre). Decreto 0977. Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. *Diario Oficial*, 46953. <http://curaduria2cartagena.com/pdf/POT.pdf>
- Alcaldía Mayor de Cartagena & Secretaría de Planeación Distrital. (2011). Modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial del Distrito de Cartagena de indias. <https://www.researchgate.net/profile/Carmen-Meza->

Estrada/publication/323128463\_MODIFICACION\_EXCEPCIONAL\_PLAN\_DE  
\_ORDENAMIENTO\_TERRITORIAL\_CARTAGENA\_DE\_INDIAS\_D\_T\_y\_C/  
links/5a81dc620f7e9bda869f48e6/MODIFICACION-EXCEPCIONAL-PLAN-  
DE-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL-CARTAGENA-DE-INDIAS-D-T-y-  
C.pdf

Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias. (2020). Revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito de Cartagena de Indias D.T.C: documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente. <https://pot.cartagena.gov.co/images/REVISIN-Y-AJUSTE-DEL-PLAN-DE-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL.pdf>

Arboleda, P. (2017). Instrumentos de gestión del suelo en los procesos de renovación urbana en Colombia a partir de la ley 388 de 1997 [ tesis de maestría, Universidad EAFIT de Medellín]. Repositorio Institucional EAFIT. [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12442/PaulaCristina\\_ArboladaJimenez\\_2018.pdf?sequence=2](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12442/PaulaCristina_ArboladaJimenez_2018.pdf?sequence=2)

Cano, L. & Guerrero, O. (2015). Representaciones sociales y significados de los espacios del barrio getsemaní: fenómeno de gentrificación e inmigración [tesis de grado, Universidad Tecnológica de Boívar]. Repositorio Institucional UTB. <https://biblioteca.utb.edu.co/notas/tesis/0068201.pdf>

- Castillo, M. (2016, noviembre 4). El rol de la inversión pública en el desempeño económico regional del Perú: 2001-2014. *Estudio de políticas públicas*, (2)2. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6067319>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2003). *Guía de gestión urbana (LC/L.1957-P)*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5591/1/S0380537\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5591/1/S0380537_es.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (1997, julio 18). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial*, 43091. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Congreso de la República de Colombia. (2004, junio 22). Decreto 9 de 1989. Por el cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 38650. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>
- Dillon, B. Cossio, B. Pombo, D. (2014, diciembre). El valor del suelo urbano, el ordenamiento territorial y la normativa urbanística: algunas concordancias y demasiadas fisuras. *Proyección* 16 (8). [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/7598/03-proy-dillon.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7598/03-proy-dillon.pdf)

- Dransfeld, E. (2011) Nuevos enfoques del planeamiento urbanístico. Los nuevos instrumentos de regulación y gestión, desde una perspectiva alemana. *Urban*, [S.l.] n. 4 <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/299/300>.
- Ministerio de vivienda y urbanismo de Chile. (1992, mayo 19). Decreto 47 de 1992. Fija nuevo texto de la ordenanza general de la ley general de urbanismo y construcciones. *Diario Oficial*, 34270. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201>
- Morales, E., Bang Shin, H & Lees, L. (2016) Latin American gentrifications, *Urban Geography*, 37(8), 1091-1108. <https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1200335>
- Mota, J. ( 2010). Inversión pública y crecimiento económico: hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno. *Economía: teoría y práctica*, (33). <https://www.redalyc.org/comocitar.oi?id=281122879002>
- Ornés, S. ( enero-junio de 2009). El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano. *Politeia*, 32 (42). <https://www.redalyc.org/comocitar.oi?id=170014942008>
- Ornés, S. ( 2014, 31 enero- junio). La gestión urbana sostenible: conceptos, rol del gobierno local y vinculación con el marketing urbano. *Provincia*, (31). <https://www.redalyc.org/pdf/555/55532603006.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. ( 2020, septiembre 14). Decreto 1232 de 2020. Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2

de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial. *Diario Oficial*, 51437. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

Rezende, Vera F., Furtado, F., Correa de Oliveira, M & Jorgensen, P. (2009). A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado. Uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (REBEUR)*, 11(2). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951692004>

Rodriguez, J. (1997). Estrategías para el control público del uso del suelo. *Ciudad y territorio, estudios territoriales*, XXIX (112). <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/view/4014>

Smolka, M. ( 2013). Instrumentos de recuperación de plusvalías para grandes proyectos de renovación urbana. En *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. (pp. 51-60). Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, O & Furtado, F. (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina: respuestas locales a problemas regionales. En *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. ( pp. 8-16). Lincoln Institue of Land Policy.

Salazar, J. ( 2010) Ordenamiento urbano y consolidación de políticas de suelo. En García, J., Fretes, V., Torres, P., Vallejo, A., Pinto, A & Gallo, I (eds.), (2010). Las

ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia. (pp. 1-38). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

The World Bank. (n.d). *Tax Increment Financing (TIF)* <https://urban-regeneration.worldbank.org/node/17>

Vargas, D. ( 2013). Análisis de los instrumentos de gestión o planificación aplicables en el suelo suburbano de la ciudad de villavicencio. [Tesis especialización, Universidad Javeriana]. Repositorio universidad Javeriana.

### **Anexo I**

Cartilla: Gestión territorial una estrategia antocorrupción



