

Planeación del tejido urbano en suelo de expansión: normas para la
habilitación, programación y gestión del suelo

JESSICA MARTÍNEZ PORRAS
ARQUITECTA, COSTA RICA

TUTORA: MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ

Resumen: El desarrollo del suelo de expansión constituye un reto para las ciudades contemporáneas dada la demanda de inversión que se requiere para la dotación de redes de infraestructura y servicios que garanticen las condiciones adecuadas para atender las demandas de los nuevos núcleos urbanos. El presente trabajo ofrece una mirada sobre la influencia de los modelos económicos y los marcos normativos en la configuración morfológica que termina siendo implantada en las periferias urbanas.

La presión que ejercieron los procesos de urbanización en el cambio del uso del suelo de las áreas periurbanas y de expansión en América Latina, durante el período de industrialización y recientemente la lógica de desregulación neoliberal, ha promovido una política de libre mercado, donde prevalecen las inversiones aisladas y desarticuladas de los centros urbanos, que rompen la continuidad del tejido urbano y generan déficits importantes en infraestructura y servicios.

Algunas ciudades colombianas han logrado implementar estrategias ante estos desafíos. El caso de estudio *Plan Parcial El Otoño*, en Ciudad Lagos de Torca al norte de Bogotá, permite identificar un marco de referencia de buenas prácticas, replicar experiencias exitosas e identificar lecciones aprendidas que sirvan de base en otros contextos.

Palabras clave: Expansión, crecimiento urbano, suelo, normativa urbanística, plan parcial.

Urban planning on expansion land: standards for land development, programming, and management

Abstract: The development of expanding land presents a challenge for contemporary cities due to the investment demand required for the provision of infrastructure networks and services that ensure adequate conditions to meet the needs of new urban areas. This paper offers an overview of the influence of economic models and regulatory frameworks on the morphological configuration that ultimately gets implemented in response to these contexts in urban peripheries.

The pressure exerted by accelerated urbanization processes for changes in land use in peri-urban and expanding areas in Latin America, during the period of industrialization and recently the logic of neoliberal deregulation, has promoted a free-market policy, where isolated and disarticulated investments from urban centers prevail, breaking the continuity of the urban fabric and generating significant deficits in infrastructure and services.

Some Colombian cities have managed to implement strategies in response to these challenges. The case of study Partial Plan El Otoño, in Ciudad Lagos de Torca in the north of Bogotá, allows for the identification of a reference frame of good practices, replicating successful experiences and identifying lessons learned that can serve as a basis in other contexts.

Keywords: Expansion, urban growth, land, urban regulations, partial plan

ÍNDICE

1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. Marco Legal / Normativo. 4. Planeación y gestión del tejido urbano en suelo de expansión. 5. Planeación y gestión del tejido urbano en suelo de expansión. 6. Estudio de Caso: Plan Parcial El Otoño. 7. Lecciones aprendidas. 8. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas. Anexos.

1. Introducción

El presente trabajo se desarrolla a partir del **RETO 1: Fines y medios - oportunidades y desafíos del proyecto urbano**, planteado para la investigación final del Master en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible de la Cátedra Lincoln-UNED, 2024-2025. Se plantea una reflexión sobre la conveniencia de promover o limitar las tendencias de expansión de las ciudades como complemento a la densificación de los centros urbanos consolidados y los mecanismos normativos y financieros necesarios de asociar a esas dinámicas, a partir de experiencias ya implementadas en contextos latinoamericanos.

Específicamente se analiza el caso del *Plan Parcial El Otoño* ubicado en Ciudad Lagos de Torca (LDT) al norte de Bogotá, considerando la regulación urbana respecto de los objetivos trazados, la integración de la propuesta urbana con las redes estructurantes de la ciudad y la estrategia para asegurar la mixtura de usos y de vivienda en el plan.

El trabajo contextualiza en una primera parte, la relación entre los modelos económicos que prevalecieron en Latinoamérica a partir de la segunda mitad del siglo pasado, con los marcos legales existentes y su relación con la forma urbana particularmente en la periferia de las ciudades. Se analizan algunos casos donde el crecimiento de la mancha urbana se duplicó o triplicó (e.g. Buenos Aires)¹ con respecto a la oferta de suelo en áreas consolidadas y el efecto que esto ha producido en los servicios, infraestructura y equipamientos públicos. En este sentido, las condiciones de habitabilidad de las poblaciones localizadas en estas áreas de expansión, muestran déficits importantes que en muchos casos desbordan las capacidades de los gobiernos locales para hacer frente a las problemáticas. De allí que la búsqueda de mecanismos que permitan mitigar estos efectos y la adopción de una regulación progresista, que integre la función social de la propiedad, es clave para garantizar ciudades menos fragmentadas y más equitativas.

El fenómeno de expansión de las ciudades se sigue replicando como resultado del crecimiento de la población, los flujos migratorios (internos y externos), el desplazamiento de habitantes hacia las zonas periurbanas con presencia de patrones de menor densidad, la extensión de la malla vial, la búsqueda de zonas que aún preservan algunos valores naturales y de paisaje que se ofrecen como valor agregado a productos inmobiliarios, entre otros factores. El resultado directo es la presión por la oferta de vivienda, la cual mayormente se ofrece en suelo de expansión, cuyo precio es mucho menor que en suelo urbano, constituyendo la única opción para una gran mayoría de grupos sociales de estratos medios y bajos. Muchas ciudades permiten habilitar estas áreas sin la obligación de cargas urbanísticas, lo que facilita que

¹ ONU Habitat-NYU-LILP, 2016

propietarios de suelo, decidan fraccionar y vender sin contar con procesos de urbanización previos y, por lo tanto, generando problemáticas urbanas en el mediano y largo plazo para quienes adquieren propiedades en estos lugares.

Colombia ha sido uno de los países de América Latina con mayores avances en materia de normativa urbanística, planificación y gestión del suelo. La introducción de la función social de la propiedad, la distribución equitativa de cargas y beneficios y la función pública del urbanismo, como principios constitucionales, incluidos en la Ley de Desarrollo Territorial y Urbano (Ley 388)² y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)³, ha permitido desarrollar una serie de mecanismos que facilitan la habilitación de suelo en zonas de expansión, previa existencia de las debidas contraprestaciones urbanísticas que garanticen la infraestructura, servicios y equipamientos necesarios para ofrecer condiciones adecuadas a la población que se asiente en esas zonas.

El documento incluye un recuento de los marcos normativos de las principales ciudades de Latinoamérica y hace un breve análisis del contenido de los códigos civiles, hasta el desarrollo del derecho urbanístico y su incidencia en los patrones de ocupación y la forma urbana de la ciudad contemporánea. Se estudian los indicadores que deben ser considerados al momento de definir las políticas públicas sobre el planeamiento y habilitación de las zonas de expansión. También se mencionan los desafíos que enfrentan los gobiernos subnacionales para atender las demandas derivadas de esta ocupación, así como las limitaciones históricas que ha presentado la planificación urbana para atender de manera efectiva la inequidad, las desigualdades socio-espaciales y la lógica de las inversiones inmobiliarias -casi siempre amparadas en componentes normativos incluidos en el plan-

Se incluyen las lecciones aprendidas y la factibilidad de replicar la experiencia en otros contextos, para finalmente terminar con las conclusiones.

1.1. Justificación del tema elegido

Como resultado de los procesos de urbanización, iniciados principalmente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, la expansión de las ciudades y núcleos urbanos ha sido una constante. La planificación asociada a la orientación de ese crecimiento sin duda es clave para garantizar que los nuevos asentamientos humanos cuenten con las estructuras de soporte dotacionales y de infraestructura óptima para satisfacer sus necesidades. Actualmente, el desarrollo del suelo de expansión en Latinoamérica se caracteriza por presentar un patrón de núcleos dispersos, con poca articulación entre sí y nula continuidad con el tejido urbano existente, pero interdependientes funcionalmente del centro urbano principal, donde se concentran los servicios y equipamientos públicos.

Los datos que se recopilan en este trabajo, demuestran que prácticamente en todos los casos estudiados, durante el período analizado, el suelo de expansión creció a un ritmo mayor que la

² Ley 388 de 1997 Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.091

(<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=339>)

³ Ley 1454 de 2011 Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 48115 de junio 29 de 2011.

(<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>)

población de sus respectivas ciudades, lo que quiere decir que la tendencia sobre el consumo de suelo per cápita va en aumento. Este patrón se debe estudiar en cada caso particular, para establecer normas, políticas y lineamientos que permitan garantizar que el nuevo suelo que se incorpora al área urbana, sea suelo servido al que puedan acceder todos los grupos sociales. En la medida que la extensión de la ciudad responda a mediciones científicas sobre oferta y demanda de suelo, -y no al arbitrio del mercado- se podrán programar las inversiones (públicas y privadas) necesarias para cubrir los déficits que hoy son frecuentes. La vinculación de estos nuevos núcleos con las redes estructurantes de la ciudad: vialidad, transporte, servicios básicos (agua potable, luz, alcantarillado sanitario, alcantarillado pluvial, etc.) y espacios públicos; es indispensable para lograr un desarrollo equilibrado, sostenible e inclusivo.

La dispersión, la baja densidad, la fragmentación y otros fenómenos asociados a la configuración espacial que presentan las ciudades en las áreas de expansión, produce efectos negativos desde el punto de vista físico e incide en las posibilidades efectivas de acceso a vivienda y a un entorno adecuado. Jaramillo (1994 citado en Bohórquez, 2009)⁴ señala que la mayor proporción en la generación de rentas urbanas está relacionada con el cambio o modificación de su condición de rural a urbana, que es precisamente uno de los fenómenos mejor remunerados por parte de los constructores y promotores inmobiliarios tanto formales como informales, quienes promueven el establecimiento de “enclaves” de crecimiento urbano, que finalmente obligan a la ciudad a expandirse.

En la actualidad, hay al menos tres fenómenos que se pueden reconocer hacia la reconversión de suelos rurales a urbanos: la suburbanización, la habilitación de suelos de expansión y los asentamientos urbanos de origen ilegal o invasiones (Bohórquez, 2009). Esta investigación se concentra en la habilitación de suelos de expansión que tiene lugar en los planes de ordenamiento territorial y planes parciales, instrumentos que determinan condicionantes e inversiones previas para regular el crecimiento urbano.

El reto es precisamente cómo lograr desde la norma y los mecanismos de financiamiento, las estrategias e instrumentos para dar viabilidad a lo planeado. Es por ello que el estudio de ciudades que han logrado resolver exitosamente estos retos, es una oportunidad para conocer las limitaciones y potencialidades presentadas en el ejercicio de planeamiento, así como los resultados posteriores de su gestión.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

Existe un debate técnico, conceptual y económico sobre la conveniencia de seguir habilitando suelo en la periferia de las ciudades, a expensas del despoblamiento (Usach & Freddo, 2015) y deterioro de los centros urbanos consolidados que se observa en algunas ciudades latinoamericanas⁵, particularmente en Centroamérica (Banco Mundial, 2018). Cada territorio cuenta con características físico-espaciales y socio-económicas diversas, pero la mayoría

⁴ <https://aciur.net/wp-content/uploads/2023/04/frontera-rural-urbana-bohorquez-ivonne-documento.pdf>

⁵ David y área metropolitana de Panamá (<https://www.laestrella.com.pa/vida-y-cultura/centros-urbanos-mas-debiles-el-impacto-de-una-expansion-urbana-acelerada-en-el-interior-del-pais-XJ7748734>), Puebla-México, San Salvador, San José-Costa Rica (https://www.flacso.ac.cr/images/publicaciones/centro_ciudades.pdf)

comparte la hegemonía del mercado inmobiliario sobre las dinámicas de desarrollo urbano y su constante presión para la desregulación urbanística.

Como lo plantea Roch Peña (2001), a lo largo del último medio siglo, el problema de la ordenación urbana se ha ido convirtiendo progresivamente en un simple problema de gestión del mercado del suelo, cuyo objetivo es, poner más suelo en el mercado. La transformación urbana de Bogotá en los últimos 20 años, demuestra una relación estrecha entre comercio, población y suelo urbano (Novoa, 2010). En este contexto, se plantea como debate central, la necesidad de extender el espacio urbano en la periferia norte de Bogotá, para albergar la población que requiere la ciudad, la cual ^{Presenta} actualmente una saturación del 95% -disminuyendo la disponibilidad de áreas libres aproximadamente a un 6,73% (Novoa, 2010)- y un déficit de 280.000 viviendas (Romero Novoa, 2010). La oferta de vivienda para las clases medias, es administrada en gran medida por el mercado mismo, lo que promueve una dinámica de desarrollos aislados que no siempre se articulan adecuadamente con la ciudad y además configuran un modelo disperso y de baja densidad.

Para responder a estas tendencias, se cuenta con instrumentos de planificación, programación y gestión del suelo: los planes de ordenamiento territorial (POTs) que -si bien son fundamentales como procesos de prospectiva urbana porque permiten visualizar el desarrollo territorial en el corto, mediano y largo plazo-, resultan en algunas ocasiones insuficientes para contrarrestar los efectos del libre mercado y responder de forma adecuada a las transformaciones de la ciudad que ocurren a una velocidad mayor que sus correspondientes marcos regulatorios. Es por esta razón que otros instrumentos de menor escala como los planes parciales han sido más efectivos para desarrollar y complementar las disposiciones de los POTs, para áreas determinadas del suelo urbano y de expansión urbana, así como las que se desarrollen mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (Artículo 19, Ley 388 de 1997).

En el caso de Bogotá, el Decreto Distrital 190 de 2004⁶, define los planes parciales como los instrumentos que articulan de manera específica los objetivos de ordenamiento territorial con los de gestión del suelo concretando las condiciones técnicas, jurídicas, económico - financieras y de diseño urbanístico que permiten la generación de los soportes necesarios para nuevos usos urbanos o para la transformación de los espacios urbanos previamente existentes, asegurando condiciones de habitabilidad y de protección de la Estructura Ecológica Principal, de conformidad con las previsiones y políticas del Plan de Ordenamiento Territorial.

La necesidad de habilitar espacio urbano para atender la demanda de vivienda, ha sido un factor determinante en los modelos de ocupación del territorio. Las técnicas de transformación de suelo y tratamientos urbanísticos incluidos en los POTs, son herramientas necesarias para evitar la ocupación indiscriminada del territorio y la generación de una sobre oferta de suelo y vivienda que en algunas ocasiones sólo responde a las necesidades de quienes ya tienen una, y deja fuera del mercado a las capas sociales con menores niveles de renta (Roch Peña, 2001). Se requiere

⁶ Decreto 190 de 2004 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Registro Distrital 3122 del 22 junio de 2004

que las políticas de suelo se apoyen en indicadores científicos, basados en cálculos y evidencia que justifiquen la habilitación de áreas fuera de los límites urbanos.

La experiencia registrada en América Latina demuestra, sin embargo, que la expansión ha obedecido a una oferta no planificada ni calculada que responde a la localización de las inversiones inmobiliarias comerciales y residenciales (privadas y a conveniencia) en la periferia de las ciudades -donde el precio del suelo es menor-, que ofrecen condiciones percibidas como ventajas comparativas respecto a la ciudad consolidada y que generan un impacto importante en términos de productividad económica que presiona para mantener el modelo. La ocupación con bajas densidades en áreas exclusivamente residenciales, áreas verdes y recreativas privatizadas, conjuntos habitacionales cerrados, la segregación socio-espacial y el crecimiento lineal predio a predio -en ocasiones promovido por el mismo Estado-, hace que exista una deficiente provisión de servicios y equipamientos y un control urbanístico poco efectivo o nulo en estas zonas de periferia.

La problemática planteada tiene que ver, en síntesis, con la necesidad de articular la oferta y demanda de suelo y determinar si se requiere habilitar zonas de expansión, y las condiciones que deben existir de previo a permitir la ocupación, es decir, la programación de obras urbanísticas para garantizar su adecuada conectividad a las redes estructurantes de la ciudad, usos del suelo mixtos y alternativas de vivienda para los diferentes estratos sociales.

1.3. Hipótesis

La expansión urbana puede ser una oportunidad para el desarrollo urbano ordenado, inclusivo y sostenible, si los sistemas jurídicos y las estrategias de planeamiento incorporan instrumentos urbanísticos y financieros que garanticen la calificación, clasificación, programación y gestión del suelo.

1.4. Objetivos

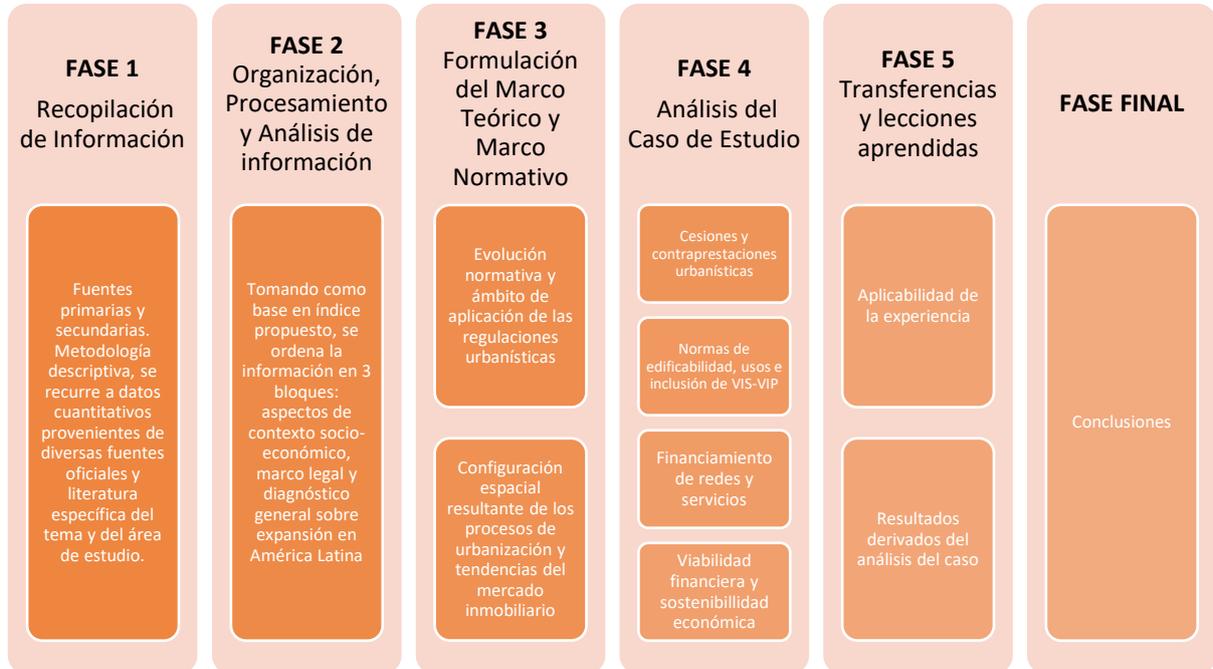
General. Contextualizar el desarrollo del suelo de expansión en América Latina, a partir de los modelos económicos y marcos normativos vigentes en el siglo XX en varias ciudades, puntualizando en las estrategias de integración urbana con la ciudad consolidada implementadas en el caso de estudio del Plan Parcial *El Otoño* en Ciudad Lagos de Torca al norte de Bogotá.

Específicos

- Identificar la incidencia de los modelos de desarrollo económico y los marcos legales en los procesos de expansión urbana.
- Determinar si la oferta de suelo en áreas de expansión, es necesaria o proporcional a la demanda de vivienda.
- Analizar la integración urbana de la propuesta del plan parcial y su estructura con la ciudad consolidada, a partir de la norma urbana y las estrategias de planificación y gestión asociadas.
- Identificar las estrategias que han permitido atender los déficits de infraestructura, servicios y equipamientos públicos en suelo de expansión, así como la articulación de estas redes con la ciudad consolidada.

- Valorar la efectividad de los mecanismos utilizados para la inclusión de vivienda de interés social (VIS) e interés prioritario (VIP) en los planes parciales en suelo de expansión.

1.5. Metodología



2. Marco Teórico

2.1. Antecedentes y contexto socio-económico

La Revolución Industrial constituye el hito que desencadena la transformación de las ciudades, convirtiéndolas en centros de producción y consumo. La atracción de población rural hacia las urbes, generó un crecimiento sin precedentes y una reconfiguración del paisaje urbano, motivado por las necesidades residenciales, surgiendo así el *ensanche* como mecanismo de adición a la ciudad existente (Parejo Alfonso, 1986).

Aproximadamente 3.900 millones de personas residen en ciudades y zonas urbanas en todo el mundo. Para el 2050, se prevé que este número ascenderá a 6.300 millones. América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo (RELAP, 2009) y su población es mayoritariamente urbana: casi un 80% vive en ciudades. Las proyecciones sugieren que el porcentaje urbano en la región seguirá en aumento, pero a ritmos decrecientes (CEPAL, 2012), por lo que los desafíos para enfrentar esta realidad son complejos. En el caso de Colombia, la migración masiva campo-ciudad por el desarrollo económico y la búsqueda de fuentes de empleo, así como el desplazamiento de la población por condiciones de violencia, (M. Palacios & F. Safford, 2002 y V. Lemus, 2006), son factores demográficos que explican este fenómeno que inició a partir de la década de 1950 y que en menos de 40 años alcanzó los porcentajes urbanos de Europa y Oceanía (P. da Cunha & Rodríguez Vignoli, 2009), acentuando las concentraciones metropolitanas (Almandoz, 2008). Este fenómeno de "Inflación urbana" o "superurbanización"⁷ (Parejo Alfonso, 2023), produce que el excedente de población acabe en la economía informal y en grandes barriadas, surgiendo los conocidos cinturones de pobreza y asentamientos precarios.

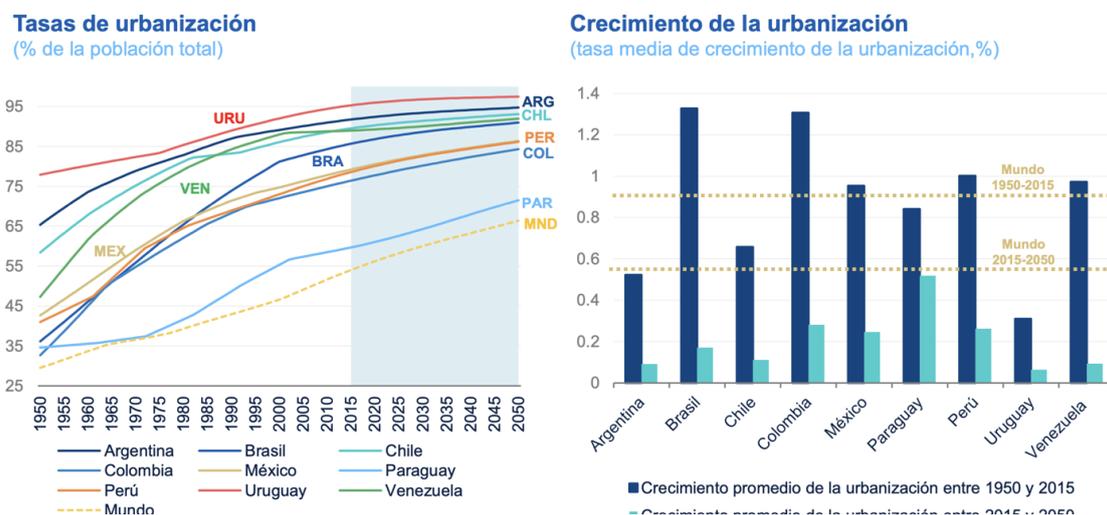


Imagen 1. Tasas de urbanización en América Latina

Fuente: BBVA Research. Urbanización en América Latina, 2017

⁷ Expresiones como sobreurbanización e hiperurbanización se han usado para describir el tipo de urbanización de la región, con un alto nivel de población urbana pero carente del desarrollo económico-social (Rodríguez y Martine, 2008 como se citó en P. da Cunha & Rodríguez Vignoli, 2009)

P. da Cunha y Rodríguez Vignoli (2009) sostienen que esta revolución del patrón de asentamiento de la población registrada durante la segunda mitad del siglo XX (aunque sus orígenes datan de 1930), implicó la acumulación de déficits en infraestructura, recursos y regulaciones que provocaron que la urbanización y el funcionamiento de las ciudades latinoamericanas estuvieran marcados por la pobreza, la precariedad, la informalidad y el desorden.

Entre 1929 y 1980, la mayor parte de los países latinoamericanos promovió una estrategia de industrialización, conocida como “sustitución de importaciones”⁸, consecuencia tanto de la Gran Depresión de 1929, como de la devastación de las Guerras Mundiales. Para lograr la industrialización por sustitución de importaciones, era imprescindible contar con una mayor presencia del Estado en la economía (Vazquez Maggio, 2017), produciéndose un tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado social de Derecho (Parejo, 1986) y surgiendo diferentes esquemas del Estado de Bienestar⁹. Parejo Alfonso (1986) habla del proceso de extensión e intensificación de la acción estatal en la vida social, es decir, de la aparición de la administración pública prestadora de servicios. Este nuevo rol del Estado encuentra reflejo en el Derecho Administrativo, de allí que el planeamiento urbano en algunas grandes ciudades haya sido respaldado por los principios legales de este derecho. *Este paradigma de derecho público ha intentado reformar la tradición del derecho privado, reconociendo el “poder de policía” del Estado para imponer restricciones y limitaciones externas sobre los derechos de propiedad individual en nombre del interés público, respaldando así formas tradicionales de planeamiento regulador.* (Fernández, E & Maldonado, M. 2009). El surgimiento del derecho urbanístico, como una rama del derecho público, se configura como una disciplina que busca superar los antiguos paradigmas sobre la concepción civilista del derecho de propiedad y la definición de su contenido; muy arraigados en el imaginario colectivo de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, sigue existiendo una tensión entre el concepto jurídico-civil de la propiedad del suelo sólo susceptible de limitaciones externas, y la ordenación del uso conforme al interés general, exigente de la determinación interna del contenido de dicho derecho. (Parejo, 2023).

A partir de los años ochenta, el llamado “*Consenso de Washington*” (teoría económica neoclásica que enfatiza el papel del funcionamiento del mercado y por consiguiente la minimización del papel del Estado)¹⁰ produjo un viraje de 180 grados para América Latina (Vazquez Maggio, 2017). Esta década estuvo marcada por la concentración de los efectos adversos de los “ajustes

⁸ Modelo de desarrollo que propone el reemplazo de bienes importados por bienes producidos localmente (Bonfanti, F. 2015). Las economías dejan de estar basadas en el sector primario para pasar a producir las manufacturas que hasta el momento habían importado.

⁹ El Estado de bienestar es un **modelo de organización política y social en el que el gobierno tiene un papel esencial en la protección y la garantía del bienestar de los ciudadanos**. Implica la creación e incentivo de políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a bienes y servicios para el conjunto de la ciudadanía. **Parte de la idea de la justicia social:** el bienestar de los individuos no depende únicamente de sus esfuerzos personales, sino también de las políticas que lleva a cabo el Estado. En este sentido, el gobierno interviene activamente para asegurar que todos los ciudadanos, especialmente los más vulnerables, puedan disfrutar de una calidad de vida mínima. (<https://concepto.de/estado-de-bienestar/#ixzz8wldMR143>)

¹⁰ El Consenso de Washington se menciona por primera vez en un artículo publicado en 1990 por John Williamson (Profesor del Instituto Internacional de Economía). Establece 10 instrumentos de política económica “prioritarios” que debían adoptar los gobiernos de América Latina para salir de la crisis de la deuda. En resumen, se planteaba: (1) reducir el Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado (que es más eficiente) la mayor parte de su gestión aun cuando se trate de “servicios universales” (como el acceso al agua potable o a la electricidad), (2) abrir fronteras al capital (globalización), atraer el máximo de inversión extranjera y (3) distribución de la riqueza en élites prósperas, que luego bajaría a otros estratos. (Martínez Rangel y Soto Reyes, 2012)

estructurales” llevados a cabo como respuesta ante la denominada “crisis de la deuda”. Sin embargo, el impacto de estos ajustes produjo, a fines de esa década y principios del decenio de 1990, que los niveles de pobreza urbana aumentaran considerablemente y numerosas ciudades estuviera en una condición crítica (Rodríguez, 2002; Cunha, 2002).

Estos procesos de apertura y desregulación, constituyen la base del modelo económico “adoptado”, lo que, por supuesto impactó las políticas urbanas en materia de urbanización y expansión, así como de vivienda. Son particularmente demostrativos de esta tendencia los casos de Chile y Perú. En el primero, la liberalización llegó al extremo de eliminar los perímetros urbanos -bajo la idea de que ello incrementaría la oferta de suelo y bajaría los precios- y dejar en manos del sector privado, el desarrollo inmobiliario de vivienda (con la implantación del denominado programa ABC: ahorro-bono-crédito), que generó, entre otras cosas, un sobre stock habitacional con un precio por encima de los ingresos de la clase trabajadora, obligando a buscar hogares en localizaciones cada vez más alejadas de la ciudad. Adicional al problema de la falta de contención del crecimiento y el desorden urbano provocado, muchas viviendas terminaban vacías y las familias endeudadas. En el segundo caso, se instala la idea promovida por el Banco Mundial -a partir del Consenso de Washington-, con el economista Hernando De Soto (1987-2019) que planteó como una *solución al problema de la pobreza, la necesidad de convertir a los informales en propietarios a través de la formalización jurídica de la tenencia de la tierra*, bajo la lógica de que a mayor cantidad de viviendas escrituradas, mayor cantidad de inmuebles hipotecados en el sistema financiero, quedando demostrado que esta política ni redujo la pobreza ni acabó con la informalidad (Scatolini, Duarte & Baer, 2023).

La habilitación de suelo en zonas periféricas y suburbanas que no contaban con la infraestructura ni los servicios necesarios para garantizar los estándares urbanísticos¹¹ requeridos para el adecuado desarrollo de los nuevos núcleos poblacionales, es otro de los resultados de esta liberalización. En el caso de Costa Rica, las regulaciones promovidas en 1983 -fecha de aprobación del primer Paquete de Ajuste Estructural (PAE)¹²-, específicamente la reforma al Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones de 1973¹³, permitió la expansión de la ciudad más allá del Anillo de Contención Urbana definido en el Plan Regional de 1982¹⁴,

¹¹ Los “estándares urbanísticos” -en el marco del sistema español de planificación para la ordenación territorial y urbana- son *aquellas determinaciones materiales de ordenación establecidas por la Ley, no con el objeto de regular directamente el uso del suelo ni las construcciones, sino con la finalidad específica de establecer criterios de fondo a observar obligatoriamente por el planeamiento urbanístico*. (Parejo, 1986) No constituyen preceptos legales de aplicación directa sino mandatos legales al planificador que reducen el ámbito de discrecionalidad otorgado. Entre estos estándares se encuentran el espacio público (parques y zonas verdes), las dotaciones y el equipamiento colectivo (educación, salud, deporte, cultura).

¹² Los paquetes o programas de ajuste estructural (PAEs) son planes económicos que los gobiernos de países endeudados implementan para reducir el gasto público y mejorar la **recaudación fiscal**.

¹³ **Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones**. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Diario Oficial La Gaceta No. 136 del 20 julio de 1973, Alcance 86

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=50847&nValor3=54762&strTipM=FN

Este Reglamento contenía una propuesta visionaria sobre el modelo de ciudad y la producción de espacio público, definiendo parámetros para el diseño de supermanzanas, manzanas, unidades vecinales, excepciones regladas sobre modelos distintos a los permitidos en esta norma, así como las obligaciones de cesión de áreas públicas.

¹⁴ El *Plan GAM de 1982* es el primer Plan Regional para la Gran Área Metropolitana, cuyo objetivo era controlar el desarrollo y la urbanización en las principales áreas metropolitanas. Su principal aporte fue la definición de un Anillo de Contención Urbana, que limitaba la extensión de la mancha urbana hasta donde era posible suministrar agua potable en ese momento, la cota topográfica 1200. No obstante, la extensión de esta zona fue mucho mayor al porcentaje de suelo necesario para albergar la población, dando

habilitando la segregación predio a predio frente a calle pública y eliminando el modelo de supermanzanas y manzanas, establecido en el reglamento de fraccionamiento referido, lo que constituyó un retroceso significativo y el inicio de un crecimiento lineal expansivo sin precedentes que se mantiene en la actualidad. Esta práctica se ha generalizado a pesar de que el marco legal nacional (Ley de Planificación Urbana)¹⁵ establece en el artículo 38 la prohibición de autorizar la urbanización cuando *“el desarrollo del área localizada fuera del límite zonificado se considere prematuro por carecer de facilidades y servicios públicos o por el alto costo de tales facilidades y servicios, por su distancia de otras áreas habitadas (...)”* o *“por no estar garantizado el importe de las obras de habilitación urbana del inmueble (...)”* Estos parámetros, aunque generales, establecen con claridad las condicionantes para la habilitación de suelo urbano en zonas de expansión.

En el caso de Colombia, el Manual de la innovación elaborado por Rodríguez Vitta y otros consultores de la Universidad de Nueva York para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2017, plantea que la expansión urbana ha sido asociada como un fenómeno negativo a lo largo del último siglo. Este fenómeno se ha presentado a partir de dos tipos de crecimiento: los asentamientos informales y los esquemas suburbanos de baja densidad. Estos últimos, *al estar fuera del perímetro urbano, no tienen que cumplir con normas de equipamientos y cargas urbanísticas, lo que en la mayoría de los casos significa que los municipios tienen que asumir estas cargas y no existe corresponsabilidad por parte de los desarrolladores* (DNP-NYU, 2017). Sin embargo, la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388)¹⁶ define que en suelo de expansión es posible el desarrollo programado a partir de planes parciales y la aplicación de distintos instrumentos como el reajuste de suelos y la integración inmobiliaria.

La norma señala que este suelo se habilitará atendiendo la posibilidad de ampliar la cobertura de servicios públicos, infraestructura vial y de transporte, áreas de espacio público y construcción de equipamientos. Ya una década antes de la publicación de la Ley 388, Parejo Alfonso (1986), explicaba que el ensanche (entendido como la ampliación del perímetro urbano de la ciudad), supone la ejecución del conjunto de obras para la dotación del barrio a fin de alcanzar su condición de “urbanizado” -es decir, con disposición de equipamientos y servicios públicos- y la distribución de beneficios y cargas derivadas de la acción colectiva (recuperación de la plusvalía generada por la obra pública). Publicaciones más recientes (Bermúdez, 2019) han sido explícitas sobre lo que implica el suelo urbanizado: *cuando se habla de suelo urbanizado, nos estamos refiriendo a suelo servido, o en otras palabras a suelo con servicios públicos básicos, como vías de comunicación, medios de transporte, luz eléctrica, agua potable y saneamiento, entre otros; que permiten a las personas de una determinada zona o región geográfica, mejorar su calidad de vida.*

como resultado un desarrollo prematuro de zonas que no contaban con infraestructura ni equipamientos de soporte, es decir, promovió la habilitación de nuevo suelo urbano, sin antes intensificar el uso del ya existente y sin la exigencia de cargas urbanísticas.

¹⁵ Ley 4240: Ley de Planificación Urbana, publicada el 15 de noviembre de 1968

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=FN

¹⁶ Ley 388: Ley de Desarrollo Territorial. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Para lograr este propósito, el urbanismo español, ha definido, al igual que lo ha hecho Colombia (a partir de la Ley 388), que la urbanización en suelo de expansión o “urbanizable”, se encuentra sujeta al diseño, aprobación y ejecución previa de un *Plan Parcial*, que garantice -precisamente- la operatividad de los estándares legales en esas actuaciones (Parejo, 1986).

Esta claridad en la determinación de los tipos de suelo y su clasificación, así como las disposiciones que aplican para cada uno de ellos, es precisamente lo que requieren muchas ciudades de América Latina, pues los procesos de expansión urbana hasta el momento, han sido inequitativos y con problemas de acceso a servicios y equipamientos, lo que promueve, por una parte, desigualdades territoriales que afectan a los estratos socioeconómicos más vulnerables, y, por otro, la obligada dependencia de los centros urbanos principales donde se concentran esos servicios. Giglio, Rodríguez y otros (2019) plantean que el crecimiento urbano y la segregación socio-espacial, producto del acelerado proceso de urbanización (en ciudades argentinas) están vinculados directamente con las prácticas de producción del suelo urbano y el rol determinante del mercado inmobiliario en el acceso al suelo y la vivienda, lo que *ha provocado el crecimiento de áreas predominantemente residenciales en las periferias urbanas, sin equipamientos o servicios al alcance de la población*, dando como resultado ciudades desequilibradas. Otros autores son aún más drásticos al manifestar que *en el desbordamiento de la urbanización, el concepto de ciudad pierde su propiedad para expresar una realidad territorial caracterizada por la discontinuidad del modelo de ocupación del territorio. Aparecen así nuevas acepciones sustitutivas del concepto de ciudad y de desarrollo urbano para definir una urbanización cada vez más indefinida e imprecisa: conurbación, aglomeración urbana, área metropolitana, megalópolis... Es incuestionable que el avance del modelo de la urbanización (metropolitano) va aparejado al retroceso de lo urbano (la ciudad)*. (Alguacil, et al. 1997)

Lo cierto es que todos estos modelos económicos tienen un reflejo claro en la configuración espacial de la ciudad y en la forma cómo se ocupa el territorio, particularmente por su cercanía con ideologías políticas asociadas al mayor o menor control del Estado, como se verá en el apartado siguiente.

2.2. Urbanización: renovación urbana y densificación vs expansión y ensanche

La revolución industrial rompe el equilibrio de la ciudad -construida para responder a las necesidades de una economía agraria- producto de la migración masiva del campo que estimuló el crecimiento urbano. Frente a este fenómeno surgen dos respuestas: la renovación de zonas deterioradas y la creación de ensanches, como mecanismo de adición a la ciudad consolidada. La expansión supone la ejecución del conjunto de obras para la dotación del “barrio” a fin de alcanzar su condición de “urbanizado” (equipamientos y servicios públicos) e inicia la línea de distribución de beneficios y cargas derivadas de la acción colectiva (recuperación de la plusvalía generada por la obra pública).

A partir de las primeras décadas de este siglo ocurrieron importantes cambios en la situación demográfica y económica de los países, con un notorio incremento en el desarrollo de núcleos urbanos. Las redes urbanas existentes sufrieron modificaciones en cuanto al número de sus ciudades y a su patrón de distribución (BID-CELADE, 1976).

La rápida e intensa urbanización que se produjo en América Latina en los últimos 50 años, contrasta con un sistema de planeamiento urbanístico inadecuado para atender los múltiples

problemas sociales resultantes: alto precio del suelo y especulación en propiedades, informalidad, segregación socio-espacial, infraestructura y servicios urbanos inadecuados, degradación ambiental, etc. (Fernández y Maldonado, 2009). Este crecimiento de las ciudades, más allá de sus límites tradicionales, es un fenómeno que se ha acelerado, conduciendo a la formación de ciudades extendidas en mancha de aceite. Este hecho ha ocurrido, en la mayoría de los casos, de manera espontánea y anárquica, sin planificación alguna, provocando el agotamiento de la capacidad de soporte de las redes y servicios, y la ocupación de tierras no aptas para la urbanización (Molina H. et al, 2013).

Junto a este fenómeno expansivo, determinante del desarrollo de las ciudades por adición, surge otro inverso de cirugía de la ciudad consolidada: la reforma interior o renovación urbana, que supone la reconfiguración del tejido urbano existente (Parejo, 1986). El presente trabajo se concentra en los procesos de expansión de la ciudad y los mecanismos legales, urbanísticos y financieros, asociados a la habilitación de ese suelo.

Plantear la zona de expansión de una ciudad debe ser un ejercicio basado en cálculos y evidencia. Desde esta perspectiva, el fenómeno de expansión urbana debe considerar dos variables: **oferta y demanda de suelo**. La **oferta de suelo** requiere que el municipio cuente con capacidad suficiente para proveer los servicios y equipamientos adecuados en las nuevas zonas a desarrollar, así como para mantener un control urbano efectivo. La **demanda de suelo**, se determina principalmente a partir de dos variables: la cantidad de nuevos habitantes que se reciban en un plazo de tiempo definido (por crecimiento natural de la población o por migración), y por el consumo de suelo por habitante. (DNP-NYU, 2017). Desafortunadamente la oferta de suelo no está articulada con la demanda.

A nivel mundial, las ciudades se están expandiendo a una tasa más acelerada que sus poblaciones. Entre 1990 y 2015 la población de las ciudades aumentó en promedio un múltiplo de 1.9. Mientras que sus huellas urbanas, tuvieron un crecimiento significativamente más alto, pues aumentaron en promedio un múltiplo de 2.5. En los países menos desarrollados, la población de las ciudades aumentó 2.3 veces mientras que la huella urbana aumentó 3.2 veces. (DNP-NYU, 2017).

Del estudio de diferentes planes de ordenamiento territorial en Colombia, realizado por la Universidad de New York para el DNP en 2017, se evidencia que muchos municipios definen las zonas de expansión de manera equivocada e imprecisa: algunos porque no tienen datos y otros, porque no siguen un método riguroso para establecer la cantidad de suelo necesaria para atender la demanda de nuevos habitantes. Se demuestra además que los procesos de expansión urbana en municipios con altas tasas de crecimiento poblacional, se realizan a una velocidad que sobrepasa las capacidades de las administraciones municipales.

Publicaciones recientes¹⁷ indican que las tendencias globales se dirigen hacia una disminución de las densidades promedio de las ciudades, es decir, hacia un aumento en el consumo de espacio por persona, determinándose una relación directamente proporcional entre el ingreso

¹⁷ Planeamiento Urbano para autoridades locales. ONU Habitat, 2017

<https://onu-habitat.org/index.php/hacer-de-la-densidad-una-variable-fundamental>

y el consumo de espacio para la vivienda, los servicios y los equipamientos públicos de recreación, salud y educación.

La ocupación del territorio en la mayoría de los países de América Latina, ha sido sumamente desigual: mientras amplios espacios cuentan con densidades muy bajas de población, otras regiones soportan enormes concentraciones (BID-CELADE, 1976). Algunas de estas concentraciones, han dado como resultado la conurbación que no siempre ha correspondido a centros grandes, sino más bien a antiguos pueblos que han sufrido un repentino desarrollo, o bien pequeños núcleos que surgen cerca del centro principal con funciones mutuamente dependientes.

Uno de los fenómenos más recurrentes que se observa en estos procesos de expansión, es el desarrollo lineal a lo largo de los ejes viales¹⁸ o vías de comunicación, lo que favorece un crecimiento de muy baja densidad, por tratarse de desarrollos predio a predio. A menudo, muchas de estas vías aparecen más tarde incorporadas a la ciudad como calles, contribuyendo así a deformar el plano original y alterando el contorno urbano (BID-CELADE, 1976).

Costa Rica es un ejemplo muy elocuente de este fenómeno, donde la constante violación de las normas que definen el límite urbano tanto de las áreas metropolitanas, como de los cuadrantes urbanos localizados fuera de la GAM, ha producido un consumo de suelo de grandes proporciones, como resultado de este modelo de crecimiento expansivo de muy baja densidad.

Existen, no obstante, otros elementos de tipo jurídico, como el régimen de tenencia de la tierra, que también influyen en la forma que la ciudad adopta en su crecimiento. A su vez, la especulación con el precio de los terrenos incita a hacer loteamientos en lugares lejos del centro urbano, donde el valor de la tierra es menos elevado, exagerándose así la amplitud de la periferia de la ciudad, mientras que el alto costo de las áreas más cercanas, frena el desarrollo de la misma, o la fracciona en retazos que rodean espacios vacíos de más alto precio (BID-CELADE, 1976).

2.3. Planificación Urbana y Políticas de Suelo

Cuando abordamos el tema de la planificación en las ciudades, surgen interrogantes sobre la efectividad de los resultados y el cumplimiento de las proyecciones esperadas en ese proceso. Existen condiciones de inequidad en las ciudades contemporáneas, que se materializan muchas veces en la distribución y acceso a servicios y equipamientos dotacionales que dan soporte a los núcleos urbanos. Al respecto Marengo (2010)¹⁹ plantea si *Puede la planificación superar las condiciones de inequidad?*, si *Es la planificación de base normativa (que regula la ocupación y uso del suelo urbano) efectiva en términos de atender las desigualdades socio-espaciales*

¹⁸ En el caso de la periferia del Partido de la Plata, durante el período (2003-2012), la mancha urbana se extiende a partir de las redes viarias con acceso al casco fundacional.

¹⁹ Cecilia Marengo analiza, a partir de una investigación realizada en 2010 (*Crecimiento urbano y planificación: enfrentando los desafíos de una creciente inequidad social. El caso de Córdoba, Argentina*), las posibilidades que ofrece la planificación normativa para alcanzar objetivos de equidad en el crecimiento urbano en el contexto de las políticas urbanas impulsadas en el período neoliberal, así como el impacto de los procesos de globalización en el espacio urbano; determinando que el foco de la política urbana en este contexto, es el fortalecimiento de las ciudades y el desarrollo de acciones que faciliten su inserción a nivel global.

presentes en el crecimiento urbano? y, finalmente, si Están las Inversiones inmobiliarias que transforman la estructura urbana, apoyadas en componentes normativos?

En un contexto de libre mercado, globalización y transformaciones, surgen interrogantes sobre el papel de la planificación y su base normativa, las políticas urbanas y el control urbanístico, respecto de los desequilibrios socio-espaciales y el modelo de desarrollo que se observa en las periferias, particularmente asociado a los procesos de expansión de la ciudad. Es por ello que la definición de políticas de suelo, se convierte en un gran desafío para las administraciones públicas en América Latina: la definición de densidades (según sea el crecimiento o decrecimiento de la población), los porcentajes de incorporación de suelo de expansión a suelo urbano, la creación de sistemas de transporte, la habilitación de redes, servicios, infraestructura y la dotación de equipamientos públicos, son algunos de esos desafíos. (Alfonso Erba, 2013). A diferencia de la economía de servicios asociada a la industrialización, la globalización demanda servicios especializados que se concentran en las áreas metropolitanas, es decir, ocurre una concentración de funciones en lugares específicos (Sassen, 1999; Cicolella 1999, Op. cit Marengo, 2010). Los efectos de estas tendencias macroeconómicas en la organización física del territorio, se asocian con la reestructuración de las periferias, extensión del crecimiento y nuevas funciones en los centros existentes (Marengo, 2010). Las transformaciones son particularmente significativas, tanto en su estructura físico-espacial como en el tejido social (intensificación de la segregación residencial socioeconómica).

Según lo expresa Jaramillo (1999), las diferencias entre los sectores del territorio tienen en su base distintos procesos de equipamiento y construcción, comportamiento socioespacial y distintos estatutos jurídicos. Como respuesta, son elaboradas políticas públicas y leyes para garantizar el derecho a la ciudad, teniendo un mayor o menor efecto ante la dinámica del mercado inmobiliario. (Alves dos Santos, 2021).

Parejo Alfonso (2023) establece que el ordenamiento urbanístico actual está conformado por sistemas legales complejos centrados en la reforma, regeneración y rehabilitación del tejido urbano y la incorporación de la perspectiva de sostenibilidad y la preservación del medio ambiente. Sin embargo, es común su falta de efectividad práctica, lo que constituye su principal debilidad.

La planificación urbana debe permitir, sin duda, una distribución más justa y más equilibrada de los recursos públicos en el entorno edificado, procurando comunidades más incluyentes, resilientes y sostenibles. Una planificación estratégica facilitaría mayores oportunidades en áreas de pobreza concentrada, por lo tanto, el Plan es un instrumento necesario para promover la equidad. Hacer ciudad sin Plan, es hacer ciudad taxativamente capitalista, en la medida que ello significa ciudad sin urbanidad. (Fernández, 2005)

Las políticas de descentralización y programas para detener la expansión urbana e impulsar un crecimiento más racional y equilibrado, que incluyen desde criterios de inversión y gasto público, hasta control del suelo, han sido limitados para cumplir sus fines. (Legorreta, 2015). Detener o disminuir el ritmo de crecimiento y la expansión de la ciudad, depende de una visión integral para planear y gobernar las ciudades, para lo cual son necesarias políticas públicas asociadas a:

- La promoción y regulación de las ciudades densas y compactas para evitar los procesos de dispersión periférica,
- Favorecer la mezcla de usos del suelo,
- Impulsar la constitución de reservas territoriales para vivienda asequible,
- Ordenar el crecimiento urbano y aprovechar los vacíos urbanos al interior de las ciudades,
- Establecer nodos estructuradores de escala metropolitana para el desarrollo, el ordenamiento y la gobernanza del territorio,
- Ordenar la estructura urbana, el uso y la ocupación del suelo y controlar la expansión periférica,
- Fortalecer las ciudades intermedias como nodos articuladores que puedan reducir la presión sobre las zonas metropolitanas.
- Redensificar considerando el subsidio al precio del suelo urbano y reduciendo el efecto de gentrificación.

La implementación de intervenciones y políticas territoriales de largo alcance, que puedan realmente alterar la dinámica urbana en favor de la sustentabilidad, la inclusión, la seguridad y la resiliencia, debe ser un objetivo de los estados nacionales y subnacionales. Dejar que la ciudad solo sea estructurada en función del mercado (inmobiliario) no contribuirá a lograr ciudades más justas, sustentables y productivas. La acción del Estado, la participación ciudadana, las regulaciones que reduzcan las asimetrías de poder, así como la coordinación de autoridades locales, son acciones imprescindibles para regular el funcionamiento de los mercados y mejorar las condiciones de vida que ofrece la ciudad. (P. da Cunha & Vignoli, 2009).

Modelo de Ciudad

La excesiva dispersión espacial y el auge de áreas suburbanas derivada de los modelos de ocupación basados en el automóvil, típicos de las ciudades norteamericanas de la década de los 70s, ejercieron gran influencia sobre las ciudades de Europa y Latinoamérica, en donde las nociones de “ciudad difusa” y “ciudad dispersa” (Indovina, 1990 & Munclús, 1998 Op. cit Usach & Freddo, 2015) vinieron a nombrar los nuevos patrones de crecimiento urbano disperso que además de producir la pérdida de población de las áreas centrales de las ciudades, han conducido a la disolución de la ciudad compacta por la ocupación discontinua del territorio (Monclús, 1998 y 1999 Op. cit Usach & Freddo, 2015).

Este modelo disperso aleja cada vez más producción y residencia, invierte indiscriminadamente en redes viales que afectan los tiempos de viaje, distribuyendo servicios, actividades y equipamientos de forma sólo accesible mediante el uso del transporte automotor²⁰. Promueve la expansión hacia las periferias, la suburbanización metropolitana bajo el esquema de “plato roto” sin ninguna continuidad ni articulación, desarrollos de baja densidad dependientes del

²⁰ Una de las principales problemáticas estudiadas en Costa Rica por el Programa de Investigación *Estado de la Nación*, es la congestión vial, que le cuesta al país un 3.8% del PIB. Sólo los combustibles fósiles representan el 50% de las emisiones de carbono en CR.

automóvil, sistemas desarticulados de las centralidades urbanas, así como el consumo y presión inmobiliaria sobre suelos poco aptos.

Las tendencias del mercado (de suelo e inmobiliario), han favorecido estos nuevos patrones de crecimiento urbano, referidos bajo distintas denominaciones: *contraurbanización, desurbanización, difusión o dispersión urbana* (Usach & Freddo, 2015), a los cuales se han asociado ventajas comparativas respecto del modelo de ciudad densa y compacta. En algunos casos, este fenómeno también han sido el resultado de la propia norma urbana que estimula la vivienda unifamiliar y bajas densidades en proyectos habitacionales, fraccionamientos lineales frente a ejes viales, la habilitación y ocupación del suelo suburbano y de intersticios en la trama urbana donde el suelo vacante carece de condiciones adecuadas para el hábitat, al tiempo que excepciona la cesión de áreas públicas en total ausencia de contraprestaciones que permitan un equilibrio entre cargas y beneficios. Estas disposiciones normativas, que no sólo permiten, sino que no prohíben estas prácticas urbanísticas, intensifican el crecimiento disperso de la ciudad y la fragmentación socioespacial, materializada en las discontinuidades en el proceso de expansión urbana respecto de la trama original (Ibid p. 4).

Por otra parte, las innovaciones tecnológicas han alterado las relaciones espacio/tiempo (Santos, 1996, Harvey, 1996, Caravaca Barroso, 1998) y con ello han promovido la diversificación de la localización espacial de las actividades, funciones, empresas, empleos (Méndez, 2007) y población; lo que reduce los costos de transacción y gestión a distancia, siendo este también otro factor de crecimiento de las ciudades y metrópolis con pautas locacionales y residenciales desconcentradas, en oposición a los modelos de crecimiento urbano compactos y concentrados (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005).

Recientemente, se observa un fenómeno donde coexiste una dinámica conjunta de *difusión-concentración* espacial de la población, las actividades productivas y las funciones económicas que impacta directamente en la organización y funcionamiento de las ciudades en todas las escalas. *Es posible constatar no solamente procesos de suburbanización a partir de la mera difusión residencial hacia las periferias, que las redes de autopistas y el automóvil posibilitan; sino la formación de verdaderos subcentros metropolitanos especializados según las funciones empresariales en ellas localizadas* (Duranton y Puga, 2005 Op. cit Usach & Freddo, 2015). En consecuencia, las estructuras urbanas tienden a ser cada vez más multipolares o policéntricas constituyéndose en nuevas centralidades de residencia, siempre bajo la lógica del sprawl y suburbanización (Vecslir y Ciccolella, 2011 Op. cit Usach & Freddo, 2015).

Ante esta realidad, se hace necesario buscar mecanismos que permitan una expansión ordenada de esas nuevas centralidades, considerando (1) la provisión física de suelo de acuerdo al crecimiento, (2) la programación de la necesidad de suelo en el tiempo y (3) la dotación de bienes y servicios públicos para el máximo y mejor uso, garantizando la inclusividad social. Para lograr estos objetivos, son necesarias políticas sobre:

- Reserva de suelos para vías, servicios públicos y estructura verde (suelos protegidos + áreas recreativas).
- Desarrollar redes de transporte y mecanismos que aumenten la movilidad de las personas

- Descentralización de servicios y equipamientos públicos.
- Integración de las comunidades informales a través de un entorno que permita desarrollar sus capacidades.
- Planificar necesidades territoriales futuras para que las personas cuenten con todo lo necesario para desarrollarse.
- Estándares urbanísticos que aseguren la urbanización del suelo utilizando los mecanismos de gestión, financiación y asociación en un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios. (DNP-NYU, 2017)

3. Marco Legal / Normativo

3.1. Evolución de las normas y regulaciones urbanísticas en América Latina

Parejo Alfonso (2023) indica que en Iberoamérica se combina el concepto jurídico-civil liberal de la propiedad. Fernandes y Maldonado (2009) sostienen que en algunos países de América Latina, es posible observar una reforma gradual del *paradigma civilista hegemónico*, -basado en lecturas altamente parciales de los códigos civiles- por un *paradigma más intervencionista provisto por el derecho administrativo* dentro del cual sólo el marco más progresivo del **derecho urbanístico** proporciona un **paradigma legal comprensivo** para la era contemporánea.

Cuando se discuten temas urbanos, es usual que aparezcan algunas ideas -comúnmente difundidas y aceptadas- sobre la propiedad, que la entienden como el ejercicio de un derecho absoluto de la libertad individual en detrimento de las formas colectivas o restrictivas de los derechos de propiedad (paradigma propietario liberal del derecho civil) o el máximo poder de disposición (tradicción legal individualista: derecho a usar y disponer de la propiedad), con limitaciones y restricciones sólo posibles de imponer por excepción (Acosta, 2013).

Estas ideas encuentran su origen en los **Códigos Civiles**, que parten de la concepción absolutista del derecho de propiedad, y son la base del proceso de formación del derecho privado en América Latina. Como lo explica Soriano (2013), *de la misma forma que a finales del siglo XVIII y en los albores del XIX, los Estados del centro y del occidente de Europa emprendieron la codificación de sus derechos, así también en América Latina, los países recién emancipados se dieron a la tarea de reducir a una unidad orgánica las normas vigentes de una cierta rama del derecho*. El Código Civil de Andrés Bello es el código autóctono de América Latina (Navia y Chinchilla, 2019). Se construye con base en una mentalidad, un método y unas circunstancias universales y nacionales muy diferentes a las de hoy, lo que nos coloca en la obligada necesidad de reformular ese paradigma civilista para responder de mejor forma a los desafíos de la sociedad contemporánea.

De acuerdo con Fernandes y Maldonado (2009), la interpretación dominante de los códigos civiles, provista por la doctrina y la jurisprudencia, y arraigada en el imaginario popular a lo largo del siglo XX, realza los derechos de los propietarios en detrimento de sus responsabilidades, y no considera otros intereses sociales, ambientales y culturales que derivan de la tenencia de la propiedad: *dentro de esta tradición legal individualista, el derecho a usar y disponer de la propiedad se concibe como absolutismo de la libertad individual en detrimento de las formas colectivas o restrictivas de los derechos de propiedad*. *Bajo esta lógica, muchas ciudades siguen aprobando nuevas subdivisiones del suelo, a pesar de que ya existe un inventario considerable de lotes vacantes*. (Fernandes y Maldonado, 2009). Estos procesos de expansión de la mancha

urbana requieren la construcción de infraestructura, servicios y equipamientos que la mayoría de las veces se hace con cargo a los presupuestos públicos, que nunca son suficientes para atender la gran cantidad de necesidades que demandan las ciudades.

De manera paralela a la promulgación de los Códigos Civiles, con el surgimiento de los estados latinoamericanos ya independientes, inicia una etapa de redacción de los marcos constitucionales²¹. En lo que respecta al concepto de “*función social de la propiedad*”, Fernandes y Maldonado (2009) indican que ha existido en la mayoría de las **constituciones nacionales** como principio nominal desde la década de 1930. Hacia mediados del siglo XX, la mayoría de las constituciones de América Latina habían incorporado la función social de la propiedad (Etchichury, 2018), reflejando el hecho de que los derechos de propiedad privada pueden estar sujetos al *interés general*²², de allí que muchas incluyan el derecho de propiedad en los capítulos que regulan los derechos económicos y sociales más que como un derecho individual (Marques, 2014). Por su parte, Urbina (2024) afirma que el denominado “*interés general*”, está presente en casi todas las Constituciones occidentales al momento de regular el derecho real. Si bien este movimiento más progresivo ha avanzado sobre todo en Brasil y Colombia, otros ordenamientos jurídicos en América Latina han incorporado una serie de principios comunes (Fernandes 2007a; 2007b; Maldonado Copello 2003; 2007). Así, la función social y ecológica de la propiedad del suelo se combina con un mandato constitucional de “regulación” en España, de “planificación” e “intervención” en Colombia, de “ordenación” en México, de “planificación” y “programación” en Ecuador, de “ordenación” y “planificación” en Brasil. Este paradigma más intervencionista reconoce el “poder de policía” del Estado para imponer restricciones y limitaciones externas sobre los derechos de propiedad individual en el nombre del interés público, respaldando así formas tradicionales de planeamiento regulador. (Fernandes y Maldonado, 2009). Otros autores sostienen que la mayoría de las constituciones latinoamericanas expresan el derecho de propiedad de manera positiva, es decir, garantizando el derecho de propiedad (Marques, 2014). Lo cierto es que este principio no siempre ha logrado ser reflejado de forma efectiva en las leyes que regulan la materia específica de planeación, ordenamiento territorial y ocupación del suelo, lo que ha provocado que el crecimiento de las ciudades, particularmente cuando se trata de áreas de expansión, quede sujeto a las condiciones imperantes de una economía de mercado.

Para ilustrar la situación de los **marcos normativos específicos** en materia de planificación urbana, ordenamiento y desarrollo territorial, se incluye en la siguiente tabla una síntesis de 13 países de Latinoamérica, considerando el orden cronológico en que fueron publicadas las respectivas **leyes**, los **códigos civiles** y las **constituciones** de cada uno.

²¹ Ver anexo B

²² El concepto de **interés general** es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto. Entre tanto, el de “**interés social**”, que la Constitución emplea es una concreción del interés general que se relaciona de manera inmediata con la definición del Estado como social y de derecho. Sentencia C-053/01. Corte Constitucional, Colombia.

Doctrina y jurisprudencia no siempre distinguen entre **interés público** e **interés general**. El **interés general**, para el Consejo de Estado francés, es la finalidad última de la acción pública. El **interés general** se concibe como el **interés común**, en la versión utilitaria del Estado liberal. (Rodríguez-Arana, 2012). En algunos casos, el concepto de **bien común** es equiparado al bienestar general; en otros, a la suma de intereses particulares o al beneficio de la mayoría. La promoción del bien común es un objetivo clave del Estado en el ideario democrático y un tema recurrente de la ética pública (Michellini, 2007).

Tabla 1. Síntesis de marcos normativos en América Latina				
Año	País	Ley Nacional	Función Social	Norma para suelo de expansión
1956 1808 - 1985-86 1877-1963	Guatemala	Ley preliminar de urbanismo Constitución Código Civil	• si	• si Incluye clasificación del suelo en los POTs
1968 1949 1888 (reforma1986) 1983 1998 1997 2006	Costa Rica	Ley de Planificación Urbana Constitución Código Civil Plan GAM Código Municipal Reforma Plan GAM Decreto 25902	• No es explícita	El Plan GAM define anillo de contención urbana (1983) y cuadrantes urbanos (1997) y el DE-32967 establece una zonificación por fragilidad ambiental
1975-1976 1811-1980 1855 - 57 1929 1931 1953 - 1960	Chile	Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) Constitución Código Civil Legislación de la comuna autónoma planos de las ciudades (1931), planos reguladores (1953), Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) DS N° 2.387 de 1960 del MOP (1960)	• si	Regulada por el límite urbano definido en los PR, pero normas superiores permiten obviarlo. Decreto de Ley N° 3.516/80 y al Artículo 55° de la LGUC.
1987 1811 - 1999 1861 y 1982	Venezuela	Ley Orgánica de Ordenación Urbanística Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Constitución Código Civil	• si	No
1997 1991 1858 - 1887 1986 1989 2011	Colombia (*)	Ley 388 (1997): Ley de Desarrollo Territorial Constitución Código Civil Código de Régimen Municipal Ley Novena Ley 1454 de 2011 (LOOT)	• si	• si incluye clasificación del suelo en la Ley y los POTs
2001 1988 1917	Brasil	Estatuto de la Ciudad: Ley Federal brasileña No 10.257 Constitución Código Civil Ley Municipal 2001	• si	• No
2003 1982 1880 - 1906	Honduras	Ley de Ordenamiento Territorial Constitución Código Civil	• si	• No
2006	Panamá	Ley de Ordenamiento territorial para el desarrollo urbano	• si	Se incluye en algunos POTs

1904 - 1972 1862 -		Constitución Código Civil		
2008 1868	Uruguay (*)	Ley de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible Constitución Código Civil	• si	• si
2011 1983 1860	Salvador (*)	Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AM y los Municipios Constitución Código Civil	• si	• si
2016 1917 - 2004 1812 - 1976 1827 - 1829	México	Ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano Constitución Código Civil	• No es explícita	• No
2016 1812 - 2008 1860	Ecuador (*)	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) Constitución Código Civil	• si	• si
2021 1979 - 1993 1852 -	Perú (*)	Decreto: Ley Nacional de condicionamiento territorial y desarrollo urbano Constitución Código Civil	• si	• si

(*) Solamente Colombia, Ecuador, Salvador, Perú y Uruguay incluyen la clasificación del suelo en sus marcos normativos.

Fuente: Elaboración propia con datos de <https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/09.pdf>
[https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20\(4\).pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20(4).pdf)
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4802>

De la tabla anterior se desprende que Guatemala, Costa Rica y Chile fueron los primeros países en contar con leyes que regulan el tema urbano y de desarrollo territorial, sin embargo, como lo veremos en el apartado siguiente, son los países que han experimentado el mayor crecimiento de la mancha urbana a partir de 1980. Chile, al igual que Costa Rica apostó por la definición de un límite de contención urbana, que fue liberado posteriormente para dar paso al desarrollo expansivo. En el caso de Costa Rica, aunque el límite se mantiene vigente hoy, el surgimiento de otras regulaciones de rango reglamentario, permite eximir o burlar la aplicación de esta frontera. Más hacia el final de la década de 1980 también Venezuela emite su LOOU (1987)

A partir de la década del 2000, otras ciudades adoptan regulaciones nacionales sobre esta materia, algunas de ellas son hoy un referente por incluir instrumentos que concretan la aplicación del planeamiento en plazos definidos. Es el caso de citada Ley 388 de Colombia y del Estatuto de las Ciudades de Brasil. Los demás países, formulan marcos regulatorios de tercera generación, que han tomado como referencia las experiencias de otras ciudades, para construir su base legal.

Es interesante encontrar que en la mayoría de las constituciones analizadas, se incluye la función social de la propiedad, así como alguna regla que establece la prevalencia de la dimensión pública de la planificación urbana sobre los intereses individuales y particulares de los propietarios de inmuebles urbanos, como lo indica Daniel Todtman en el análisis realizado para Cities Alliance en 2017²³.

Es habitual que las leyes habiliten a los *planes* para desarrollar el estatuto de la propiedad urbana, subordinándolo al interés general y particularizándolo respecto de un determinado ámbito espacial y temporal de aplicación. Es así entonces que los planes determinan el contenido del derecho de propiedad, de conformidad con las leyes. En la legislación española, este régimen es estatutario²⁴, es decir, está conformado por facultades, deberes y cargas (Vaquer, 2023). En el caso de Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Uruguay existe el reconocimiento del derecho de propiedad y su condicionamiento al cumplimiento de su función social, ecológica y/o ambiental. En el caso de Colombia, Ecuador y México, las leyes subordinan el derecho de propiedad al interés público o general. En el caso de Chile, Perú, El Salvador y Uruguay, el derecho de propiedad está condicionado a determinadas compensaciones de diversos tipos (Toddman, 2016).

No obstante, la mayoría de los sistemas de planeamiento no han reconocido la capacidad limitada del Estado para garantizar el cumplimiento de la legislación urbana. En consecuencia, estos planes no se aplican apropiadamente, siendo recurrentes las violaciones al orden legal. A esto se suman las disputas institucionales entre gobiernos locales y nacionales sobre el poder para regular el desarrollo urbano que también han producido problemas legales adicionales. (Maldonado, 2009).

3.2. Derecho urbanístico y urbanización

Fernandes y Maldonado (2009) identifican que a partir de 1980, un movimiento de reforma legal comenzó a cuestionar el ordenamiento exclusionista basado en los códigos civiles de tradición romana, emergiendo, en algunos países, el nuevo paradigma del derecho urbanístico. Bajo esta nueva óptica, se argumenta que es posible -y necesario-, analizar los códigos civiles para encontrar principios legales que respalden una intervención decidida por parte del Estado en la regulación y el control social de los procesos relacionados con el suelo y la propiedad. Es clave, por tanto, la reinterpretación de principios legales tradicionales y el énfasis en principios más progresistas como la noción de enriquecimiento sin justa causa, que permitan dar soporte para la formulación de políticas de suelo más equitativas.

Parada (1999) plantea que el reciente surgimiento del derecho urbanístico se explica por el cambio en las condiciones demográficas y de ocupación del territorio (desplazamientos intensivos de población que demandan vivienda y suelo) y el vertiginoso avance tecnológico que permite construir a velocidades que la mayoría de las veces supera la capacidad de control urbano del Estado. También considera que la planificación urbana es la herramienta básica del derecho urbanístico y su objeto central es la urbanización, que configura el proceso intermedio

²³ Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador. Capítulo "Panorama de los marcos jurídicos urbanos nacionales en América Latina y Caribe"

²⁴ Estatuto jurídico de la propiedad sobre el suelo se refiere al esquema de facultades, deberes y cargas en función del tipo de suelo de que se trate: rural o urbanizado. Artículos 11-17, Capítulo III del Título I del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. (<https://www.iberley.es/temas/estatuto-juridico-propiedad-suelo-62080>)

entre la planificación del territorio y la edificación. Fallas (1996) define el Derecho Urbanístico como *el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación*, dirigidas a la consecución de un interés público, que se concreta en la planificación del territorio y tiene como finalidad promover el control jurídico del desarrollo urbano; es decir, de los diversos procesos de uso, ocupación, subdivisión y gestión del suelo en las ciudades (Parada, 1999).

La dificultad de la disciplina urbanística se debe a que implica entrar en ámbitos del derecho subjetivo, obligaciones, interés legítimo, potestad de imperio, poder público y derechos de propiedad. Es por ello que la construcción de la ciudad se ha sido vista históricamente como una potestad pública (Parada, 1999) que incide directamente sobre las situaciones jurídicas de los particulares. (<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr>)²⁵. Acosta (2013) plantea que *no hay manera de acercarse a la problemática urbana dejando de lado la noción de propiedad*, por lo que *el régimen de propiedad de suelo, constituye el elemento central que interviene la regulación urbanística*. Indica la misma autora que la imposición de reglas al mercado del suelo es una facultad pública que se fundamenta en la noción de soberanía del territorio y las actividades que en él se desarrollan. Esta intervención pública en el mercado del suelo, permite democratizar el acceso a la tierra y a la vivienda y priorizar el interés público (Acosta, 2013), que es la base de los principios constitucionales, las normas urbanísticas y las intervenciones públicas.

La historia del urbanismo implica, desde el punto de vista jurídico (Parejo, 1986), la historia de la evolución de la propiedad, es decir, del uso, disfrute y disposición de los bienes inmuebles. En Iberoamérica, según el mismo autor, se observan 2 fases de desarrollo del urbanismo, ambas permeadas por corrientes foráneas: un primer momento donde prevalecieron los postulados de la ciudad lineal (A. Soria) y la ciudad jardín (E. Howard), donde lo esencial era la atención de la salud pública y la política de viviendas obreras; y un segundo período (Postguerra) muy influenciado por EE.UU y su *técnica* de planificación (Parejo, 2023), que promueve la suburbanización²⁶.

En tesis del mismo autor, la organización espacial de la vida social es expresión de la organización política, cultural y económica. Su “traducción jurídica es el urbanismo”, que regula el destino, uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo, los recursos naturales y las construcciones a fin de hacer viables las transformaciones urbanas que proporcionen beneficios para la colectividad y la superación del cuadro de carencias urbanas y desigualdades sociales de las ciudades. La aprobación de marcos jurídico-urbanísticos por una sociedad implica, por tanto, el reconocimiento de que existen problemas colectivos (Márquez, 2014). Son precisamente estos problemas colectivos los que surgen cuando se habilita suelo en las periferias de la ciudad, sin contar con la urbanización que garantice la adecuada dotación de servicios y equipamientos. Vías públicas, parques, áreas verdes, centros educativos, de salud y de recreación, espacios de cultura, rutas y sistemas de transporte masivos adecuados y -desde luego- suelo servido destinado a vivienda social, son necesarios para garantizar condiciones de vida dignas en las

²⁵ Centro de Información Jurídica, Colegio de Abogados-Universidad de Costa Rica

²⁶ La suburbanización tiene que ver con el anhelo de retornar a los orígenes de la laboriosidad campestre, pero bajo unas condiciones controladas en las que se disfruten los beneficios del acceso a bienes y servicios ambientales teniendo una relativa cercanía a los lugares de desplazamiento regular. (Monclús, 1998).

áreas urbanas (Acosta, 2013). La expansión urbana es el resultado de la implementación de acciones normativas y territoriales que permiten regular y orientar las dinámicas de crecimiento (DNP-NYU, 2017). Es indispensable, en este sentido, que los marcos jurídicos, particularmente reforzados con el desarrollo del derecho urbanístico y los instrumentos de planificación y gestión, puedan responder de forma adecuada y oportuna a estos procesos de expansión de la ciudad.

4. Planeación y gestión del tejido urbano en suelo de expansión.

4.1. Configuración espacial en la periferia y suelo suburbano

El paisaje urbano, conformado por el diseño de la ciudad, influye en su estructura social y funcional. Las ciudades son sistemas complejos, cuya organización espacial refleja una red de relaciones sociales y económicas que dan pie a las formas físicas de los espacios construidos y habitados. Esta morfología de la ciudad también tiene relación con condiciones propias del medio físico, la distribución de los servicios, la organización de los transportes públicos, la fluidez del tránsito, la red de vías de comunicación, la zonificación, la localización de los subcentros, entre otros. El crecimiento de la población y de la actividad económica de la ciudad significa, generalmente su expansión física.

Resulta relativamente sencillo identificar a partir de imágenes satelitales o mosaicos catastrales de las ciudades latinoamericanas, las diferencias entre los patrones de desarrollo y crecimiento de sus áreas urbanas. Se pueden distinguir, por ejemplo, en el caso de Costa Rica, 3 tipologías: la retícula tradicional, los fraccionamientos frente a calle pública y las urbanizaciones tradicionales (abiertas) y cerradas (condominios). Tal como lo explica Lungo (2001), en la mayor parte de los países de Centroamérica, se observa en las periferias y en suelo suburbano, el surgimiento de nuevos conjuntos residenciales bajo la forma de “gated communities” o urbanizaciones cerradas²⁷, además de los fraccionamientos o subdivisiones de suelo frente a las vías públicas sin ningún tipo de retícula ni sentido de centro. Esta modalidad de desarrollo incluye desde grandes proyectos para sectores sociales de ingresos medios y bajos, hasta las exclusivas urbanizaciones “intramuros” para los grupos de altos ingresos, que coexisten con grandes centros comerciales situados a lo largo de las autopistas principales. La tendencia hacia la expansión en esas áreas periféricas sobrevaluadas pero al mismo tiempo carentes de servicios, contrasta con la reducción de la actividad residencial en áreas centrales provistas de equipamientos y servicios básicos (Lungo, M. 2001). En menor medida, se pueden ubicar algunos núcleos de pequeña escala en suelo urbano, donde se localizan estratos altos. Sin embargo, la tendencia general es que la mayor parte de los cascos coloniales y centros urbanos van siendo abandonados como espacios de residencia, a pesar de que cuentan con la dotación de todos los servicios (Rossbach, 2017).

Coexisten en esta lógica de ocupación, los asentamientos informales²⁸ que no alcanzan el acceso a suelo urbanizado ni servido por lo que su ubicación en torno a las vías de acceso es muy común,

²⁷ La fragmentación y la polarización espacial y social se viven cotidianamente y son reflejo del giro hacia el modelo neoliberal y el capitalismo tardío. Una de las respuestas que algunos ciudadanos han encontrado al buscar mayor “seguridad” es la construcción de guetos o barrios cerrados. (Fumero, 2009)

²⁸ Estudios realizados para la zona metropolitana del Valle de México (Montejano et al. 2023) demuestran que la expansión urbana, se correlaciona de manera positiva con el mayor grado de segregación socioespacial (Monkkonen et al. 2018, como se cita en

ya que al no poder garantizar un lugar dentro de la centralidad buscan un punto desde donde puedan accederla de manera rápida, a través del sistema de transporte público u otros medios (Giglio, 2019).

Angel, Parent, Civico, Blei y Potere (2011) (Op. cit Montejano et al. 2023) estudiaron el crecimiento urbano y la expansión física de 120 ciudades del mundo entre 1990 y 2000 y hallaron que, en promedio, se estaban expandiendo más del doble al año (3.6%), pero no su población (1.6%) y señalaron que contener dicha expansión era una empresa fallida, por lo que restaba tener previsiones realistas sobre la futura demanda de suelo urbano. De continuar la tendencia, de acuerdo con los pronósticos, la superficie edificada de esas ciudades podría llegar en 2030, a ser el triple con respecto a su población (Anzaldo, 2017, Op. cit Montejano et al. 2023).

Entre 1990 y 2014, Angel, Lamson-Hall, Blei, Shingade y Kumar (2021) (Op. cit Montejano et al. 2023) realizaron otro estudio de 200 ciudades en todo el mundo y encontraron que en tres cuartas partes de éstas, la población nueva se ubicó en nuevas zonas de expansión urbana, con la consecuente reducción de la densidad, a pesar del consenso universal sobre la necesidad de que el crecimiento de las ciudades debe darse sobre la huella urbana existente, a partir del aumento de densidad e intensidad.

Aunque en los últimos 20 años, el crecimiento urbano se desaceleró por el avance de la transición demográfica, la necesidad de habilitar suelo para procesos de urbanización continúa, llevando a la región latinoamericana a índices del 80% de población urbana en la actualidad (da Cunha & Vignoli, 2009). El modelo de apertura comercial y las nuevas relaciones de producción y consumo, como se indicó en el marco teórico, ha promovido metrópolis especializadas en ciertos servicios (financieros, comerciales, turísticos), que se reflejan territorialmente en ciudades emergentes que se contraponen a aquellas con un alto grado de aglomeración características del período anterior.

Esta tendencia sostenida a la extensión de la ciudad, requiere de la programación y gestión del suelo que pretende ser habilitado, para lo cual son necesarios mecanismos legales, urbanísticos y financieros. De lo contrario, la falta de planificación y el impulso de modelos de ciudad extensivos y de baja densidad, seguirá produciendo un desarrollo urbano poco sostenible²⁹ en términos económicos, sociales y ambientales, asociado a ciudades cada vez más fragmentadas y excluyentes, en un mercado de suelo con fuertes tendencias especulativas. (Márquez & Alarcón, 2017). A esta realidad se suma que, en la mayoría de los casos, el desborde territorial de las ciudades se enfrenta a jurisdicciones político-administrativas obsoletas y caracterizadas por disparidades y fragmentación fiscal. (Lungo, M. 2001).

Montejano et al, 2023) y con la reducción sustancial del acceso a oportunidades de empleo y movilidad social (Caudillo, 2022, Op. Cit. Montejano et al. 2023)

²⁹ Estudios realizados para el partido de La Plata en Argentina (Giglio, Rodríguez et. al, 2019) demuestran que la expansión de la oferta inmobiliaria en la periferia, no se tradujo en mejores condiciones del espacio urbano (Del Río y Relli, 2013). Se realizaron mediciones sobre el grado de consolidación urbana del área donde se insertaron los nuevos barrios residenciales. Las conclusiones arrojan que la periferia presenta una distribución desigual de los equipamientos urbanos y está desprovista de un servicio de transporte público de calidad, lo que pone en evidencia la limitación en la aplicación de políticas urbanas en la ciudad, sin considerar las diferentes lógicas de ocupación del territorio. Adicionalmente, a la par del crecimiento en la oferta de inmuebles se produjo un incremento de la informalidad urbana y de la tasa de inquilinos (Giglio, Rodríguez et. al, 2019).

Hay que considerar, no obstante, que la expansión urbana ordenada no es excluyente de la densificación del núcleo urbano existente, las políticas de *expansión* y *densificación* son complementarias (DNP-NYU, 2017). Ambas pueden construir un modelo urbano y de ocupación del suelo sostenible. Basilio (2013) plantea que en la medida que la ocupación sea ordenada y planificada, es esperable que las nuevas zonas de expansión urbana tengan tasas de crecimiento más altas que sectores ya consolidados, siempre que posean servicios y accesibilidad a los centros principales. Por el contrario, cuando el modelo es disperso y extensivo, de baja densidad, se generan costos mayores precisamente por la dotación de servicios y equipamientos que necesitan las nuevas locaciones, además del mantenimiento que requieren estas nuevas infraestructuras extendidas y servicios de todo tipo. Estos costos, en la mayoría de los casos, se cubren con cargo a los presupuestos públicos pues las administraciones, no se preocupan por recuperar el generoso incremento del valor del suelo producido por las obras y los servicios públicos, así como por los cambios en la legislación urbana que concede los derechos de uso y desarrollo del suelo (Fernandes y Maldonado, 2009).

A pesar de esta realidad, otros estudios³⁰ señalan que la productividad en las ciudades aumenta entre 3 y 15% cuando se duplica su tamaño, fenómeno que constituye uno de los incentivos más potentes de la expansión urbana y que demuestra que el crecimiento de las ciudades está ligado de manera íntima al modelo de desarrollo económico expansionista actual (Kallis, 2011)³¹. En el Anexo 1 se muestran imágenes sobre el proceso de expansión de 6 ciudades latinoamericanas: Buenos Aires, Santiago, Bogotá, Ciudad Guatemala, GAM-Costa Rica y Ciudad de México, tomadas del *Atlas de Expansión Urbana*, elaborado por ONU Habitat, New York University y Lincoln Institute of Land Policy (2016) y otras fuentes. En cada caso se muestra el año y la extensión de la mancha urbana. En Suramérica, el mayor crecimiento urbano se genera a partir de 1950 y, en Centroamérica y México, la expansión se produce de forma exponencial, a partir de los años 80.

La siguiente tabla muestra un resumen comparativo de los datos sobre población, densidad, tasa anual de crecimiento, extensión urbana, área sumada a la mancha urbana y la distribución del área construida según la clasificación del suelo, incluidos en el Atlas para las ciudades estudiadas.

Tabla 2. Resumen estadísticas sobre expansión urbana en los casos de estudio

	Buenos Aires	Córdoba	Santiago	Bogotá	GAM Costa Rica	Ciudad Guatemala	Ciudad de México
Población 2014	13,879,006	1,392,944	6,486,535	7,801,693 (2010)	2,268,248 (2011)	2,654,085 (2013)	17,765,121
Tasa anual de incremento promedio	1,5% (desde 2001)	1% (desde 2001)	1,3 % (desde 2000)	2,3% (desde 2001)	2,3% (2000-2011)	2,4% (desde 2001)	2,5 % (desde 2000)

³⁰ (Ahrend, Farchy, Kaplanis y Lembcke (2017), Angel y Blei (2016), Batty (2008) y West (2017) Op. Cit Montejano J. et al, 2023

³¹ Ibid Op. Cit Montejano J. et al, 2023

Densidad (SUC*) 2014	94 hab/ha	57 hab/ha	107 hab/ha	245 hab/ha (2010)	75 hab/ha (2010)	100 hab/ha	110 hab/ha
Densidad (SE**) 2014	72 hab/ha	39 hab/ha	85 hab/ha	196 hab/ha	11 hab/ha	71 hab/ha	85 hab/ha
Extensión urbana	193,394 ha	35,487 ha	76,108 ha	39,723 ha (2010)	204,400 ha	37,566 (2013)	210,020 ha
Tasa anual de incremento promedio	1.9% (desde 2001)	2.2% (desde 2001)	2% (desde 1990)	0.9% (desde 2001)	1.56% (desde 2010)	1.9% (desde 2001)	3% (desde 2000)
AC agregada a la mancha urbana (2000-2014)	31,666 ha (16% del área total de extensión)	5,320 ha (15% del área total de extensión)	13,107 ha (17% del área total de extensión)	3,394 ha (8,5% del área total de extensión)	6,043 ha (22% del área total construida)	7,277 ha (19% del área total de extensión)	62,707 ha (29% del área total de extensión)
AC en SUC (relleno)	46%	36%	23%	59%	sin datos	52%	37%
AC en SE (periferia)	37%	34%	56%	34%	sin datos	34%	49%
Tamaño promedio de manzanas (1990-2014)	3,5 ha	5,7 ha	6,5 ha	4,2 ha	sin datos	2 ha	3,5 ha
Tamaño promedio de manzanas (antes 1990)	2,4 ha	2,3 ha	3,5 ha	1,9 ha	sin datos	2,1 ha	2,7 ha
Desarrollos por grandes saltos (leapfrog)	0%	0%	1%	0%	sin datos	0%	1%
Área agregada	18%	31%	20%	17%	sin datos	13%	14%
*SUC: Suelo Urbano Consolidado / **SE: Suelo de Expansión / ***AC: Área Construida							

Fuente: Atlas de Expansión Urbana (UN-Habitat / NYU / LILP) <http://atlasofurbanexpansion.org/>

Arias, R. & Sánchez, L. (2012) / Guillén-Montero et al (2018)

De la tabla anterior se pueden derivar las siguientes conclusiones:

1. La tasa de incremento anual promedio de población en todos los casos es menor que el promedio anual de incremento de la superficie urbana, es decir, se habilita más suelo que el que se requiere para atender la demanda, considerando datos hasta el 2014. El comportamiento para el 2024 como resultado del cambio en la pirámide poblacional, debe analizarse.
2. La densidad en las áreas de expansión urbana (SE) siempre es menor, que en el suelo urbano consolidado (SUC).

3. El área de construcción (AC) en el suelo de expansión oscila en un rango de 15% a 19% del área total de extensión urbana entre 2000 y 2014, a excepción de Ciudad de México, cuyo porcentaje asciende a un 29% y Bogotá, que representa el porcentaje más bajo de los casos analizados, con un 8,5%.
4. En todos los casos, el tamaño promedio de amanzanamiento en suelo de expansión, después de 1990, es mayor que el registrado en ese mismo suelo antes de 1990, lo que quiere decir que los desarrollos han aumentado el tamaño de los cuadrantes, reduciendo las posibilidades de interacción a nivel peatonal (Jacobs, 1961)³².
5. Del área construida agregada a la mancha urbana, 4 ciudades localizaron el mayor porcentaje en las zonas de SUC y solamente 2 ciudades (México y Santiago) lo hicieron en la periferia (SE). Los menores porcentajes de construcción en periferia corresponden a Córdoba, Bogotá y Guatemala.
6. En el caso de Costa Rica, los datos que se han generado en algunas investigaciones hacen referencia a los índices de dispersión del área construida (0,4%) y dispersión del crecimiento (0,48%), así como a la compacidad (0,27%) y contiguidad (0,42%) del área construida (Pujol, 2012), por lo que la comparación que se pudo realizar parte de la homologación de algunos de estos criterios con los generados en el Atlas de Expansión Urbana.

Estos datos permiten concluir que, la correlación entre aumento de la población, el parque habitacional y la superficie de suelo habilitado, es fundamental para determinar la consistencia de las políticas urbanas de ocupación del territorio. Las disposiciones normativas y los instrumentos urbanísticos deben garantizar una proporción adecuada entre estos factores. Cuando las políticas de vivienda estatales (producto de programas nacionales de vivienda localizados en suelo sin servicios ni equipamientos, configurando áreas residenciales monofuncionales) y el desarrollo inmobiliario privado, se combina con el aumento en el precio del suelo, prevalecen lógicas económicas normalmente asociadas a desequilibrios territoriales, que dan como resultado formas más anárquicas que sustituyen la configuración del tejido y la retícula urbana tradicional. *La falta de una mirada integrada sobre la planificación lleva al despliegue de políticas de carácter fuertemente económico, que, a pesar de buscar garantizar un derecho básico social como la vivienda, no contemplan el mercado de suelo en el cual esta se desarrolla y, por tanto, fomentan la especulación sobre el valor del suelo. Al mismo tiempo, pensar la vivienda como un elemento aislado del hábitat urbano lleva a la formulación de políticas que facilitan el acceso a un bien material, pero no garantizan el acceso a la ciudad* (Oszlak, 1991).

5. Estudio de Caso: Plan Parcial El Otoño

5.1. Contexto General: Bogotá y Lagos de Torca

De los países de América Latina con ciudades de más de 100 mil habitantes, Colombia tiene el crecimiento poblacional urbano más rápido, según datos del DANE a 2017. En las últimas décadas este crecimiento urbano ha proliferado a partir de esquemas suburbanos de baja

³² J. Jacobs sostiene que para mejorar la calidad de vida urbana "La mayoría de los bloques deben ser cortos; es decir, las calles y las oportunidades para doblar esquinas deben ser frecuentes". *The Death of Life of Great American Cities* (1961).

densidad, generando asentamientos con vocación urbana, que al estar fuera del perímetro urbano no tienen que cumplir con normas de equipamientos y cargas urbanísticas, lo que obliga a los municipios a asumir estas cargas y no existe corresponsabilidad por parte de los desarrolladores. (DNP y NYU, 2017)

Algunos datos derivados del Departamento Nacional de Planeación y la Universidad de Nueva York en 2017 indican que el porcentaje de área residencial que no fue planeado antes del desarrollo, ha crecido significativamente en el tiempo: pasó de no planearse el 8,9% del área residencial desarrollada antes de 1990 a no planearse el 74,5% del área residencial desarrollada entre 1990-2015.

Estos datos son relevantes si se analizan en el contexto de una ciudad que cuenta con un marco regulatorio robusto, apoyado en una gran cantidad de instrumentos financieros y urbanísticos que facilitan la implementación de los planes. Municipios como Bogotá y Medellín han sido pioneros en la implementación de estos instrumentos de gestión del suelo y han logrado importantes avances en la ejecución de planes parciales sobre todo en suelo de expansión, garantizando la vinculación de las redes viales y de servicios, así como las cesiones de suelo para equipamientos colectivos e incluso la construcción de las instalaciones. Estos procesos demuestran un nivel muy avanzado de la gestión pública y un equilibrio entre las cargas y los beneficios derivados de la urbanización.

En la segunda mitad del siglo XX, la capital colombiana experimentó un doble proceso de densificación de su perímetro urbanizado y de “metropolización” (Thierry Lulle et. al, 2007). Novoa (2010) hace referencia a la expansión urbana como un fenómeno preexistente y duradero en la configuración urbana de Bogotá; con la aparición de dos grandes procesos: la fragmentación y redensificación urbana. El debate sobre cómo debe crecer la ciudad: ¿densificarse en el centro o expandirse?, se intensificó en 1999, cuando el POT propone la expansión hacia el norte³³, en la parte plana del Distrito, apostando por la habilitación de nuevo suelo para atender la demanda derivada del crecimiento de la población. Si bien el objetivo planteado era terminar de urbanizar y densificar el espacio situado al interior del perímetro urbano³⁴, sus límites casi habían terminado por coincidir con las fronteras administrativas del Distrito: de las 28.153 ha disponibles en 1999, 22.554 ha ya estaban urbanizadas, lo que se traduce en un índice de saturación de 89,5% (Thierry Lulle, 2007). Esta saturación del perímetro urbano y la escasez de tierras disponibles, propicia que se proponga convertir en susceptible de construcción, todo el espacio potencialmente urbanizable situado en la sabana de Bogotá.

³³ La zona norte de Bogotá es conocida por la presencia de los cerros orientales y la Reserva Thomas van der Hammen, reconocida por sus valores ambientales fundamentales para la conectividad ecológica (de los cerros orientales con el río Bogotá) y concentración de bosques primarios (Ardila, 2021), que forman parte integral de la denominada estructura ecológica principal. Hasta ese momento, la distribución de usos del suelo, era: uso agropecuario (69%), comercio y servicios (0,54%) y las restantes 300 ha, incluían viviendas, industrias, colegios, canchas y rellenos de escombros (Canal Capital, 2017).

³⁴ Según el POT, el perímetro urbano -que obedecía a los reglamentos de urbanismo- pasó de 14.615 ha en 1964 (54% estaba urbanizado o construido -lo que facilitó una expansión rápida y lineal hasta mediados de 1980-), a 24.800 ha en 1985 (esta superficie creció en 20 años, un 70%), de las cuales el 85% estaba realmente urbanizado. (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 2000)

En noviembre del 2015, se actualizan los Decretos 043 de 2010 y 464 de 2011, que reglamentan el Plan de Ordenamiento Zonal POZ Norte, incluyendo la re-delimitación del polígono con una extensión total de 1.799 hectáreas. Se establecen también las reglas del sistema de reparto de cargas y beneficios, es decir, los aportes de los propietarios del suelo y promotores urbanos para el desarrollo de las infraestructuras generales requeridas, a cambio de los derechos de uso y edificabilidad. Se define asimismo que el 30 % de suelo útil se destinará para la construcción de Vivienda de Interés Prioritario -VIP- (www.bogota.gov.co). En 2017 la Alcaldía de Bogotá reactiva la urbanización de 1.800 ha de suelo de expansión en el norte (equivalentes al 5% del área urbana de Bogotá: 37075,30 ha), en las localidades de Suba y Usaquén. Ciudad Lagos de Torca (LDT) o POZ Norte, pretende albergar 389.402 habitantes (ProBogotá región, 2021) en 135.000 viviendas, más de los que tienen en la actualidad ciudades intermedias de Colombia como Montería, Pereira o Manizales (Guía TFM, 2023). Se estima un aumento en la dotación de espacio público, pasando de 6m² a 14 m²/hab. También se plantea restaurar, recuperar y convertir en un parque ecológico el humedal Torca Guaymaral y garantizar la conexión ecológica con nueve quebradas de la zona. Todos los proyectos urbanísticos se adelantarán con planes parciales que deberán garantizar parques lineales y zonas paisajísticas que ofrezcan calidad ambiental en la zona. Otro componente es la mezcla de vivienda: 50.000 serán subsidiadas y tendrán que estar dentro del área de LDT, al menos el 15% del área debe destinarse a usos diferentes al residencial, como el comercial y el dotacional. (El Tiempo, 2017).

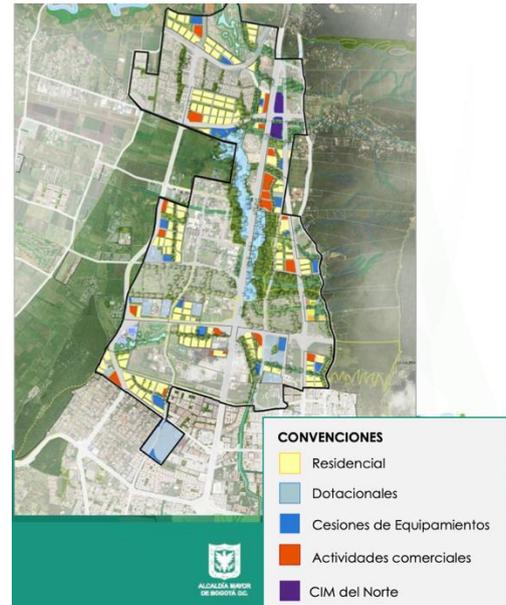


Imagen 2. Vista Este-Oeste LDT

Fuente: www.habitatbogota.gov.co

Lagos de Torca (LDT) es un territorio de oportunidad único en el Distrito Capital al ser la última pieza de gran escala con las condiciones potenciales para desarrollar nuevos usos urbanos. Responde a un modelo de intervención público-privado que gestiona la Administración Distrital para desarrollar, durante los próximos 25 años, el borde norte de la ciudad.

Se presenta como un Plan de Ordenamiento Zonal (POZ)³⁵, con la finalidad de concretar el reparto de cargas y beneficios para lograr obtener el suelo y su urbanización en áreas de cargas generales y locales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).³⁶ El presupuesto sobre el que se diseña

³⁵ Los planes zonales son formulados por la Administración Distrital. Cuando estos planes definen las condiciones y ámbitos espaciales de distribución equitativa de cargas y beneficios, especialmente las cargas de carácter zonal y/o general que deban ser asumidas por los propietarios de predios incluidos en el ámbito de intervención, se denominan Planes de Ordenamiento Zonal (POZ). Se aplican en las áreas de expansión y urbanas con grandes porciones de suelo (Monclús, 1998), que resulten estratégicas para la aplicación de la norma urbana a través del incentivo de la inversión, la recualificación de usos y alturas y los cambios en el tratamiento del suelo. Definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, del sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados al área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial.

³⁶ Acta No.1 de 2020. Comisión Intersectorial para la gestión del suelo en el distrito capital. www.habitatbogota.gov.co

este esquema de gestión, es la distribución de cargas y beneficios a priori para financiar la operación pública del urbanismo requerido, con los recursos derivados del proceso y evitar el desarrollo desordenado que se pueda producir como resultado de la construcción espontánea e individual de propietarios de suelo. Actualmente se han definido por parte de las autoridades de planeación dos grandes zonas de expansión directamente relacionadas con la ruralidad de la ciudad: el Plan Zonal Usme y el Plan Zonal Borde Norte. (Monclús, 1998).

El POZ Norte aspira a ser *una nueva centralidad urbana y regional que busca consolidar una ciudad sostenible, diversa, cuidadora y armónica con su entorno natural. Hace posible la restauración de la relación entre el medioambiente y la necesidad de generar condiciones óptimas de habitabilidad, transporte, infraestructura, empleo y servicios para los ciudadanos que residan o desarrollen actividades en la zona.* (Alcaldía Mayor de Bogotá / Secretaría del Hábitat, julio 2023). Sin embargo, este potencial alberga un desafío: generar vivienda con equipamientos que presten una oferta de servicios sociales y atraigan actividades económicas que satisfagan las necesidades actuales y futuras de la población, considerando una ciudad de proximidad o de 15 minutos (Guía TFM, 2023).

5.2. Localización y propuesta de desarrollo Plan Parcial El Otoño

El Plan Parcial (PP) No.7 “El Otoño”, es uno de los 5 planes priorizados dentro del Proyecto Ciudad LDT. Oficializado mediante Decreto 190 del 22 de junio de 2004 y reglamentado por el Decreto 88 del 03 de marzo de 2017. Se encuentra identificado y delimitado en el Plano No.13 de la cartografía que integra el Decreto. Al encontrarse en el límite de la ciudad se configura como una pieza de transición entre los municipios de la Sabana y Bogotá. Cuenta con un área total de 33.28 ha, de las cuales 14.32 ha (45%) es suelo urbano (contiguo a la Avenida Los Libertadores) y 18,96 ha (55%) es suelo de expansión urbano (en los límites con el Club El Rancho). Ubicado en el sector Sur de Ciudad LDT, entre la Avenida el Polo, la Avenida Paseo Los Libertadores, la Urbanización Parque Industrial El Otoño (Megaoutlet) y el Club El Rancho. Se proyectan 7.384 viviendas, de las cuales 1.924 serán VIP, 1.454 VIS y 2.003 No VIS-VIP. Su localización es privilegiada por ubicarse sobre el eje vial de mayor importancia de Ciudad LDT: La Avenida Paseo Los Libertadores, principal conector de la ciudad consolidada con los municipios de la Sabana y demás regiones del norte del país. Cuenta con acceso directo al oriente de la ciudad a través de la Avenida El Polo.

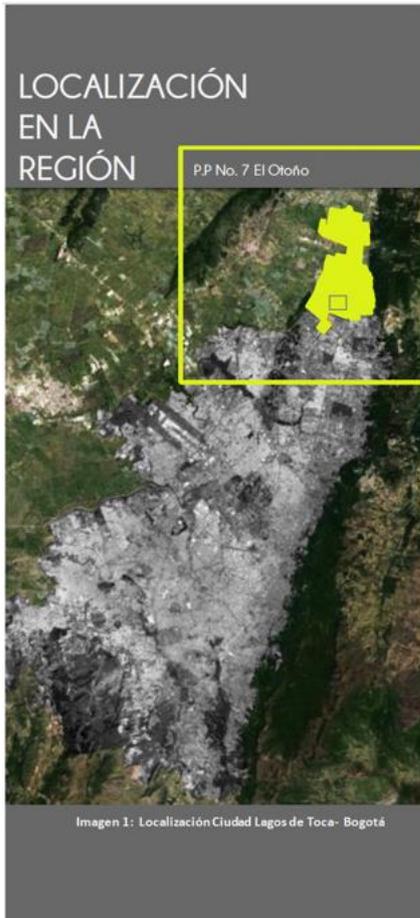


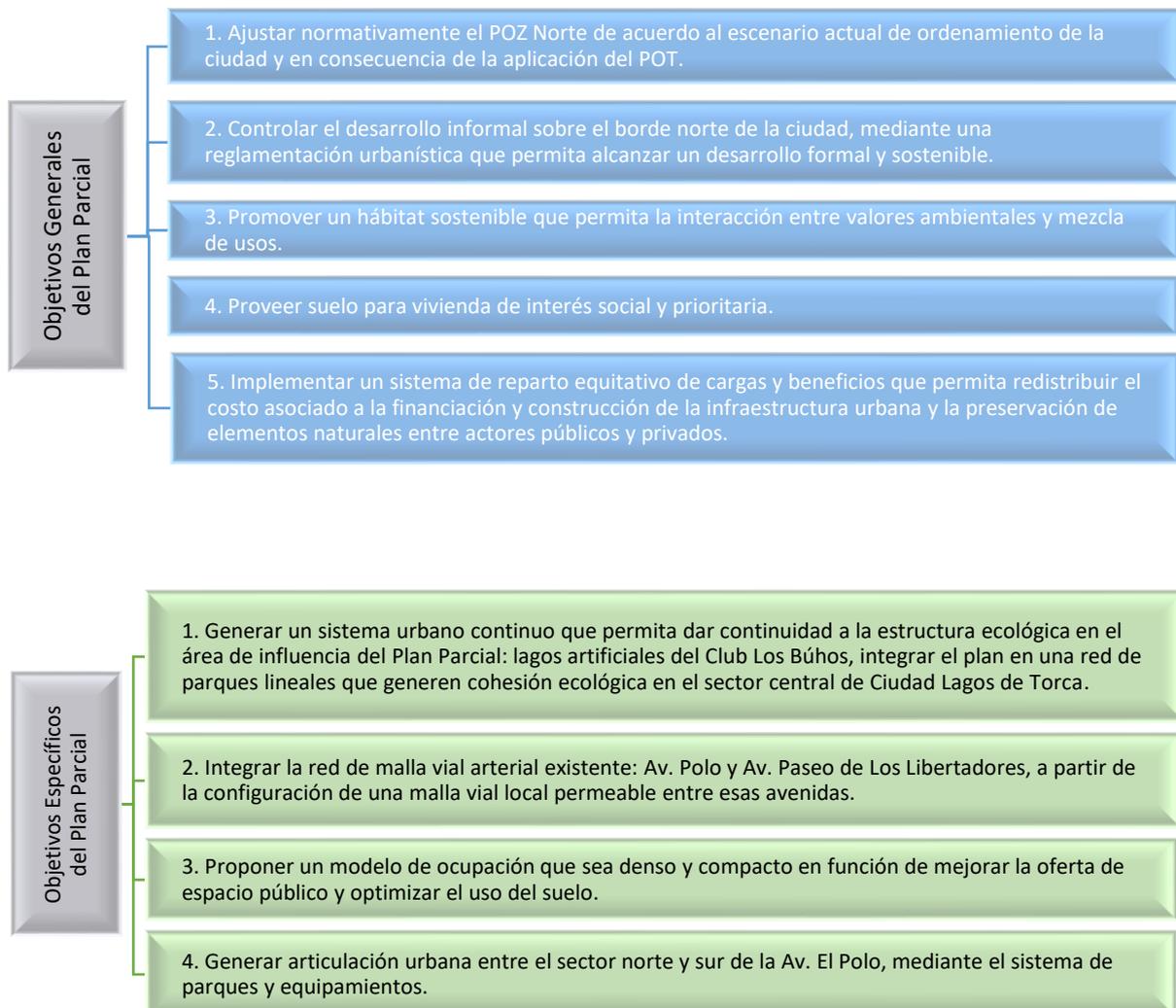
Imagen 3. Esquema Plan Parcial El Otoño



Fuente: Documento Técnico. 2021

El Otoño está inmerso en la denominada Operación Estratégica Eje de Integración Norte-Centralidad Toberín La Paz, e incluye dentro de su ámbito a la UAU y/o Gestión 2 y parte de la UAU y/o Gestión 1. Estos predios tienen relación directa con la Avenida Paseo Los Libertadores, que determina una dinámica económica enfocada en corredores de comercio y servicio complementarios al desarrollo de vivienda. El decreto busca con su aplicación que los privados financien la infraestructura vial requerida para lograr la conectividad del norte, con la ampliación de las avenidas Boyacá, Paseo de los Libertadores, Laureano Gómez, ALO, el Polo y Guaymaral. (Plan Parcial, pp.10-15).

Análisis del diseño de la norma urbana sobre los objetivos generales y específicos planteados



Como se indicó, el POT vigente (Decreto Distrital 190 de 2004) establece dos grandes zonas de expansión para Bogotá, una de las cuales es el POZ Norte. La **norma para el suelo de expansión urbana**³⁷ establece que *los planes de desarrollo de las administraciones municipales que ejerzan funciones durante la vigencia del POT y los programas de ejecución, materializará la habilitación del suelo de expansión. En ellos se definirá el paquete de obras públicas previstas en el POT que se ejecutarán en la respectiva vigencia para el desarrollo del suelo de expansión.*

³⁷ **Suelo de expansión urbana.** Aquel que puede ser incorporado como suelo urbano durante la vigencia del POT o en el futuro, **una vez asegurado el cubrimiento de los sistemas generales**, especialmente los servicios públicos. Esta incorporación solo podrá realizarse a través de la formulación, adopción y expedición de un plan parcial de conformidad con el artículo 19 de la Ley 388 de 1997. (Henao, 2020) <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/los-derechos-de-edificabilidad-como-instrumentos-para-alcanzar-la-equidad-en-el-territorio-la-experiencia-de-colombia-iii-y-ultima/>

Se deberá programar la inversión y el desarrollo paulatino del suelo de expansión en un corto, mediano y largo plazo, bajo el objetivo de una expansión urbana ordenada, lo cual también evitará la inclinación a urbanizar el suelo rural a través de la suburbanización. (KIT OT, 2017).

En este contexto, el suelo programado y no programado, queda proyectado en los planes parciales, de allí la importancia de que estos instrumentos se articulen entre sí y con la visión estratégica general.

[Ficha 1]: **NORMATIVA URBANÍSTICA****Objetivos Generales del Plan Parcial**

1. Ajustar normativamente el POZ Norte de acuerdo al escenario actual de ordenamiento de la ciudad y en consecuencia de la aplicación del POT.

Objetivos Específicos del Plan Parcial

3. Proponer un **modelo de ocupación que sea denso y compacto** en función de mejorar la oferta de espacio público y optimizar el uso del suelo.

Diseño de la norma/regulación urbana

- La **norma nacional** (Ley 388) establece que *se deberá programar la inversión y el desarrollo paulatino del suelo de expansión en un corto, mediano y largo plazo, bajo el objetivo de una expansión urbana ordenada, para evitar la inclinación a urbanizar el suelo rural a través de la suburbanización*. También establece como objetivo: potenciar el desarrollo urbano a partir de la acción privada y el impulso del Estado. Incorpora la función pública del urbanismo, los planes parciales, el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios y las unidades de actuación urbanísticas.
- Por su parte el **POT** define el paquete de obras públicas previstas que se ejecutarán durante su vigencia para el desarrollo del suelo de expansión. En el caso de Bogotá establece dos grandes zonas de expansión directamente relacionadas con la ruralidad de la ciudad: el Plan Zonal Usme y el Plan Zonal Borde Norte (LDT).
- El **Anexo 5** (Manual de Normas Comunes a los Tratamientos Urbanísticos) del **POT** de Bogotá 2022-2035 define las condiciones para las cesiones correspondientes a malla vial, equipamiento comunal, espacio público y retiros, entre otros.
- Los **Planes de Ordenamiento Zonal (POZ)** buscan enunciar las políticas determinantes para el desarrollo de importantes sectores de la ciudad, los cuales resultan estratégicos para la aplicación de la norma urbana a través del incentivo de la inversión, la recualificación de usos y alturas, así como los cambios en el tratamiento del suelo. Mediante estos instrumentos se definen y precisan las condiciones de ordenamiento de un área determinada, de las infraestructuras, el sistema general de espacio público y equipamientos colectivos, los criterios para armonizar usos y tratamientos urbanísticos asignados al área, los criterios para la precisión o ajuste de la normativa urbanística, así como la delimitación y criterios para la gestión de planes parciales en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial. El presupuesto sobre el que se diseñan los **POZ**, es promover un esquema de gestión que permita distribuir las cargas y beneficios de manera que con los recursos derivados del proceso, se logre financiar -a priori- la operación pública del urbanismo requerido en las áreas de expansión.
- **POZ Norte (LDT)**, cuyo horizonte temporal es de 25 años, aspira a ser una nueva centralidad urbana y regional que busca consolidar una ciudad sostenible y armónica con su entorno natural. Hace posible la restauración de la relación entre el medioambiente y la necesidad de generar condiciones óptimas de habitabilidad, transporte, infraestructura, empleo y servicios para los ciudadanos que residan o desarrollen actividades en la zona.

- Los **planes parciales** son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los POTs, para áreas determinadas del suelo urbano y de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. El **Plan Parcial No.7 “El Otoño”**, es uno de los 5 planes priorizados dentro del Proyecto Ciudad Lagos de Torca (LDT).

ANÁLISIS

- La habilitación del suelo de expansión debe responder a los siguientes parámetros:
 - ✓ Debe ser resultado de un estudio técnico sobre el crecimiento de la población.
 - *En este caso hay datos no coincidentes entre la información que provee el POT, los datos del DANE y los datos de algunas cámaras. No se considera la tendencia decreciente de la población.*
 - ✓ Su habilitación depende de la posibilidad de ampliar la cobertura de servicios públicos, infraestructura vial y de transporte, áreas de espacio público y construcción de equipamientos, lo cual debe encontrarse previsto en el programa de ejecución de los POTs.
 - *Se cumple. Tanto LDT como el PP El Otoño exigen como condición para el desarrollo del suelo, las cargas correspondientes a malla vial y equipamientos públicos.*
 - ✓ Sólo podrá habilitarse a través de la formulación, adopción y expedición de un plan parcial
 - *Se cumple*
 - ✓ Permite la aplicación de la figura de “desarrollo concertado”, como proceso que define las condiciones para el desarrollo y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios.
 - *Se cumple*
 - ✓ Los resultados esperados deben garantizar que primero se destine suelo para vías, servicios públicos, espacio público y equipamientos, y luego se delimite el suelo para las manzanas que contendrán mayoritariamente usos privados.
 - *Se cumple*
- El desarrollo cumple con la lógica de planificación en cascada prevista desde la ley nacional hasta la adopción del PP, asimismo, proyecta la ejecución de las obras de urbanización y cesiones, a través del PP, por lo que también se cumple con el objetivo establecido en el POT para el financiamiento y la programación de la infraestructura y equipamiento necesario en el POZ norte (LDT).

[Ficha 2]: EDIFICABILIDAD

Objetivos Generales del Plan Parcial

1. Proponer un **modelo de ciudad compacta y densa** que responda a la demanda de vivienda y genere espacios y servicios de cercanía a sus habitantes, bajo condiciones óptimas de espacio público e infraestructuras.
5. Proveer suelo para **vivienda de interés social y prioritaria**.

Objetivos Específicos del Plan Parcial

3. Proponer un **modelo de ocupación que sea denso y compacto** en función de mejorar la oferta de espacio público y optimizar el uso del suelo.

Diseño de la norma/regulación urbana

- El PP El Otoño se rige por lo establecido en el Artículo 122 **“Normas Volumétricas”** del Decreto 088 del 2017 (LDT) que en el numeral 1 contiene las “Reglas para el manejo de alturas” (2.5.8.1): *La altura máxima permitida está sujeta al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas, normas volumétricas, equipamiento comunal, estacionamientos, a los índices máximos permitidos de ocupación y construcción, así como a las restricciones determinadas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para el Área de Influencia del Aeropuerto Guaymaral. (...) La altura de las edificaciones no podrá superar 2.5 veces el ancho del aislamiento que se prevea contra las edificaciones vecinas de las que se encuentren separadas por espacio público”.*
 - ✓ **Vivienda de Interés Prioritario (VIP):** altura inicial promedio de **6 pisos**. (*)
 - ✓ **Vivienda de Interés Social (VIS):** altura inicial promedio de **12 pisos**. (*)
 - ✓ **Vivienda No VIS y No VIP:** altura que oscila entre los **15 y 18 pisos**. (*)

(*) En todos los casos, la altura será especificada en las licencias de urbanismo y construcción, de acuerdo a las condiciones del mercado inmobiliario en el momento de su ejecución.

- ✓ **Comercio y servicios** no se determinan límites ni promedios de altura debido a la versatilidad edificatoria que estos tipos de usos requieren. Se propondrán plataformas comerciales, edificios de oficinas, aglomerados comerciales en la vivienda, comercio de conveniencia, entre otros.
- Respecto a la **“Tipología Edificatoria”**: las construcciones podrán desarrollarse de forma **aislada o continua** de acuerdo a las condiciones del mercado inmobiliario y a lo que se especifique en la licencia de urbanismo o construcción de cada manzana o lote.
- No se exigen antejardines
- **Retiros viales** (malla vial arterial): 10 m (por razones de control ambiental)
- **Retiros entre edificaciones:**
 - ✓ **No VIS:** 1/2 de la altura total de la torre. Se estiman aislamientos entre edificaciones No VIS de **20 m** aprox
 - ✓ **VIS:** 1/2 de la altura total de la torre. Se estiman aislamientos entre edificaciones VIS de **15 m** aprox
 - ✓ **VIP:** aislamiento promedio de 9 m
- En todos los casos se estiman retiros *contra predios* de 1/3 de la altura total, sin embargo, el texto hace una diferencia con la VIS (p.120 de la ppt)
- Según el Artículo 127 del mismo Decreto (088 del 2017 -LDT-) **“Aprovechamientos urbanísticos en los Planes Parciales”**: *“El índice de construcción será en todos los casos el que resulte de la aprobación de los instrumentos, que contiene el Índice de Construcción Básico y el adicional al básico, al que se accede solo por aportes de carga general que efectúen los desarrolladores o propietarios bajo el esquema de reparto equitativo de cargas y beneficios”.*

- En el PP El Otoño, **se accede a la edificabilidad adicional y máxima por medio de la entrega de suelo de carga general.** De acuerdo a los usos propuestos, se estiman edificabilidades máximas para todos los casos. La siguiente tabla muestra el detalle:

Uso	Unidad Gestora / Activación	Total área construida	Área de suelo para replicación del índice de construcción	IC Básica	IC Propuesto	IC Adicional	Área Neto	Área construida básica	Total área construida
		M2	M2				M2	M2	M2
Vivienda, comercio y servicios*	UAU/UG 1	49.002,34	246.938,66	0,2	1,70	1,50	246.938,66	49.387,73	49.002,32
Vivienda, comercio y servicios*	UAU/UG 2	67.490,48	42.886,50	0,2	1,57	1,37	-----	8.577,30	67.490,48

Tabla 3. Edificabilidad del suelo El Otoño.

EDIFICABILIDAD BÁSICA	EDIFICABILIDAD ADICIONAL	EDIFICABILIDAD MÁXIMA
IC 0,2	NO VIS Y VIS: 2,00 MÁS ÍNDICE DE COMERCIO OBLIGATORIO Y HASTA IC 2,55 VIP: IC 1,10 COMERCIO Y SERVICIOS IC 2,55	NO VIS Y VIS: IC 2,20 MÁS ÍNDICE DE COMERCIO OBLIGATORIO Y HASTA IC 2,75 VIP: IC 1,30 COMERCIO Y SERVICIOS IC 2,75

- El Anexo 5 ya citado, establece una **edificabilidad máxima según cada Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) y los tratamientos urbanísticos asociados**, que no podrá superar los 150 metros de altura (40 pisos), según el decreto 555 de 2021. (Mapas n.º CU-5.4.2 a CU-5.4.33)
- En materia de **retiros**, el mismo Anexo establece: *(b) En **tratamiento de desarrollo**, la altura máxima a la que puede llegar la edificación será **dos veces la distancia al lindero del predio separado por el espacio público o vía**. Se podrá generar un retroceso por una única vez en cualquier nivel o a partir del nivel de empate con la construcción vecina o cubierta de primer piso. (c) **Los proyectos con más de un frente de fachada sobre espacio público deberán mantener esta condición de manera diferenciada en cada plano de fachada según la dimensión del espacio público colindante que corresponda. (d) Estas disposiciones **no aplican** cuando la fachada tenga frente a vías o espacios públicos con un **ancho igual o superior a 30 metros**. (e) Cuando la fachada tenga frente a vías o espacios públicos con **anchos menores a 30 metros**, se podrá retroceder desde el nivel de terreno y **se podrán disponer franjas de áreas privadas afectas al uso público con el fin de alcanzar un ancho igual o superior a 30 metros**. Esta disposición solo aplica para englobes de manzana o englobes de la totalidad del costado de la manzana siempre y cuando no se generen culatas. El resto de englobes debe dar cumplimiento a lo estipulado en las disposiciones sobre dimensionamiento y empates de antejardines.***

ANÁLISIS

- Los parámetros de edificabilidad promueven un modelo de **ciudad densa y compacta**, pues favorece la construcción en altura para todos los tipos de vivienda (VIS, VIP y NO VIS) a cambio de contraprestaciones urbanísticas que incluyen cargas generales (malla vial) y locales (parques y zonas recreativas), lo cual también promueve un equilibrio en el desarrollo de los nuevos conjuntos habitacionales en las áreas de expansión de la ciudad.
- En cuanto a la demanda de vivienda (VIS, VIP y NO VIS) y la generación de espacios y servicios de cercanía a sus habitantes, el POZ norte (LDT) construyó un escenario de **desarrollo de vivienda** para el período **2023-2050, de 134.998 unidades residenciales**, de las cuales 92.209 estarían incluidas en 12 planes parciales. De acuerdo con lo establecido en la Ley y Decretos específicos emitidos por el Distrito Capital, para el caso de tratamientos de desarrollo, deben cumplirse porcentajes de cesión mínimos tanto para espacios públicos como para servicios dotacionales, lo que garantiza que existan estas facilidades cerca de las zonas residenciales que se desarrollen fuera de las áreas urbanas consolidadas.
- Según indica el documento de soporte del Plan Parcial No.7 “El Otoño”, actualmente el **déficit distrital** asciende a **369.874 viviendas**, correspondiéndoles 47.619 a la localidad de Suba. Se plantea que el PP aporte a suplir este déficit con una oferta de **9.725 viviendas**, que permitan cubrir todos los estratos socioeconómicos, considerando vivienda VIS, VIP y NO VIS.
- Provisión de suelo para **VIS y VIP: se ofrece edificabilidad adicional y máxima cuando se incluye este tipo de vivienda dentro de las UAU**, lo cual permite que exista suelo para estos tipos de unidades residenciales, considerando que el **IC Básico** es **0,2** y el **adicional** es **2,0** para **VIS** y **1,10** para **VIP**. Es decir, se permite un aumento de 10 veces el IC en el primer caso y de poco más de 5 veces en el segundo caso.
- Se observa un equilibrio entre la posibilidad de acceder a los mayores coeficientes de edificabilidad, en proporción a los aportes realizados para cargas locales y generales asociadas a la operación inmobiliaria.
- Existen también parámetros de altura que se deben asociar a la edificabilidad, como los retiros, según sean los derechos de vía frente al predio, así como las normas aeronáuticas, que establecen un límite de altura hasta un máximo de 150m (40 pisos). Sin embargo, las disposiciones sobre retiros promueven la construcción de edificaciones aisladas que no ayudan a conformar un tejido urbano continuo.
- En otras ciudades, las normas de altura consideran factores como las sombras proyectadas sobre los espacios públicos urbanos y sobre otros edificios colindantes, que inciden sobre los aspectos climáticos y de confort (ventilación e iluminación natural, asoleamiento) del conjunto construido. El siguiente esquema se basa en el DDU 109, Artículo 2.6.3 de la O.G.U.C (Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, 2017) de Chile, y ofrece una referencia del comportamiento de las sombras que puede ser importante para el perfil urbano y de alturas que se proyecte desarrollar.

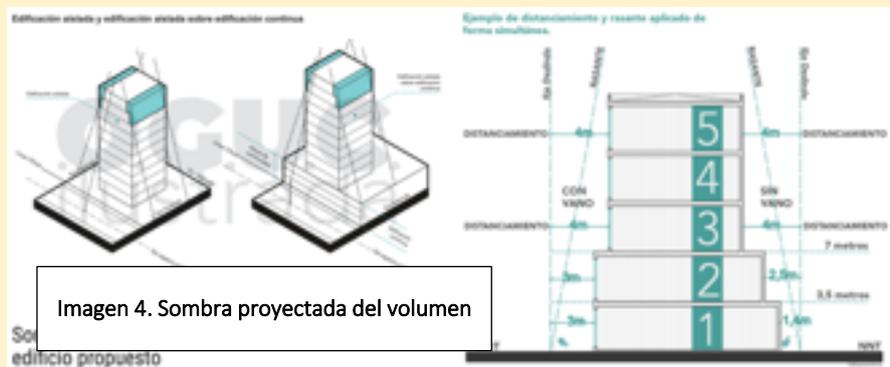
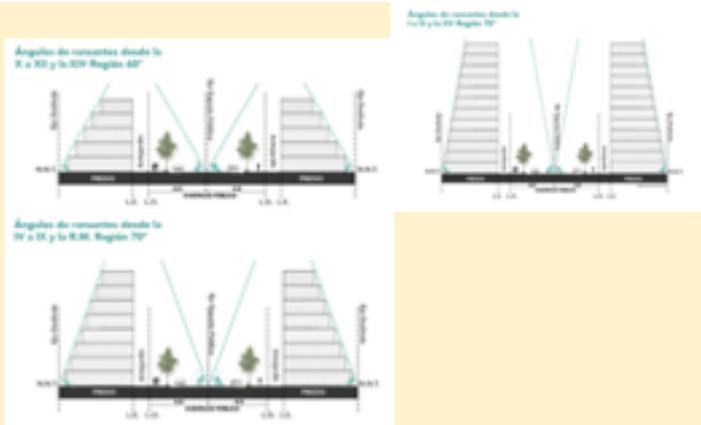


Imagen 4. Sombra proyectada del volumen



Sombra proyectada del volumen teórico y del edificio propuesto

Fuente: catalogoarquitectura.cl

El estudio de sombras suma la superficie proyectada del edificio propuesto en los predios vecinos. <https://develop.cl/importancia-de-realizar-un-estudios-de-sombra-en-un-terreno/>

- La variación del perfil de alturas, genera una mayor riqueza volumétrica y visual del conjunto, por lo que podrían incluirse disposiciones tendientes a alcanzar este objetivo.

[Ficha 3]: USOS -% DE MIXTURA-

Objetivos Generales del Plan Parcial

2. Proponer un **modelo de ciudad compacta y densa** que responda a la demanda de vivienda y genere espacios y servicios de cercanía a sus habitantes, bajo condiciones óptimas de espacio público e infraestructuras.
3. Controlar el **desarrollo informal** sobre el borde norte de la ciudad, mediante una reglamentación urbanística que permita alcanzar un desarrollo formal y sostenible.
4. Promover un **hábitat sostenible** que permita la interacción entre valores ambientales y mezcla de usos.
5. Proveer suelo para **vivienda de interés social y prioritaria**.

Objetivos Específicos del Plan Parcial

3. Proponer un **modelo de ocupación que sea denso y compacto** en función de mejorar la oferta de espacio público y optimizar el uso del suelo.

Estrategias del Plan Parcial

- Propiciar la aparición de comercio y servicios de carácter público en todas las instancias del Plan Parcial No. 7 El Otoño. Promover la aparición e integración de los proyectos de vivienda de interés social y prioritario de forma tal que se conviertan en el foco de desarrollo del urbanismo propuesto.

Diseño de la norma/regulación urbana

- Los predios del PP El Otoño se identifican dentro de 3 áreas:
 1. **Área Urbana Integral (AUI):** *la que señala un determinado suelo urbano y/o de expansión para proyectos urbanísticos que combinen armónicamente zonas de vivienda, comercio y servicios, industria y zonas dotacionales.* (Artículo 96 del Decreto 088 de 2017). Dentro del ámbito de aplicación de LDT, se encuentran las siguientes Zonas del Área de Actividad Urbana Integral: Zona Residencial / Zona Múltiple / Zona Industrial y de Servicios.
 2. **Zona Múltiple (ZM):** Promueve mayor mixtura entre los usos de vivienda, comercio y servicios ya que exige que por lo menos el **15%** del área útil se desarrolle en estos últimos en concordancia con su ubicación colindante con la Av. Paseo Los Libertadores. La **UAU 2** tiene más de la mitad de sus predios clasificados en esta zona.
 3. **Zona Residencial (ZR):** Se caracteriza por el uso mayoritario de vivienda y actividades complementarias que en la mayoría de los casos corresponden a comercio y servicios, los cuales pueden ocupar hasta un **35%** de su área útil, y un mínimo de 15%. Esta es la zona predominante dentro del Plan. La **UAU 1** tiene la mayoría de sus predios en esta zonificación.
- En los predios colindantes del PP, se identifican **Zonas de Equipamiento Deportivo Recreativo** al sur (Club el Rancho) y **Grandes Superficies Comerciales** al oriente (MegaOutlet)
- Los usos indicativos del suelo se definen en el Artículo 97 del Decreto 088 de 2017 -Plano No.12. Se establecen usos **principales (vivienda), complementarios (servicios, comercio y dotacional), restringidos (servicios empresariales) y prohibidos (de alto impacto)**. Los usos restringidos sólo se permiten frente a parques lineales y/o vías de la malla vial arterial. Las escalas varían de vecinal, zonal, urbana y metropolitana. Se Incluye el uso de **comercio y servicios de carácter público** en todo el ámbito del PP.
- La **UAU y/o UG1** Unidad de cuenta con 125.435,55m² de Área Útil, de los cuales 118.657,27m² corresponden a uso Residencial y 6.778,28m² son destinados a Usos Múltiples. Se compone de ocho manzanas y una supermanzana.

- La **UAU y/o UG1** se caracteriza por la predominancia del uso de vivienda. Dentro del área útil residencial se incorpora de forma variada la VIS y la VIP. Se proponen cuatro manzanas de Vivienda No VIS/No VIP (2,3,4y5), una manzana de VIS (6), una manzana de VIP (1) y una manzana que mezcla VIS con VIP (7). En todas las manzanas se deberá disponer -al menos- entre un 3% y un 5% de su área útil para comercio y servicios. Además se propone una manzana (8) y una supermanzana (1) con uso mixto; esto implica que tanto el comercio y los servicios como la vivienda son usos principales en ambos globos. Según el Artículo 108 del Decreto 088 de 2017, la Supermanzana debe contener comercio de escala urbana o metropolitana y/o usos dotacionales de escalas metropolitana y urbana.
- La **UAU y/o UG2** cuenta con 24.168,790m² de Área Útil, de los cuales 20.930,17 corresponden a uso Residencial y 3.238,62m² son destinados a Usos Múltiples. Se compone de dos manzanas útiles en total.
- La **UAU y/o UG2** propone una única manzana residencial neta (9) que cumple con la obligación de VIS y VIP. Al interior de la manzana se deberá cumplir con las correspondientes obligaciones de comercio para el uso residencial. Además de la vivienda multifamiliar, se incluyen servicios personales y empresariales como usos complementarios. El uso mixto en la manzana (10) implica que tanto el comercio y los servicios (al menos 15% del área útil) como la vivienda, son usos principales.

ANÁLISIS

- De la zonificación establecida en el PP, se observa que en la **AUI**, no se definen porcentajes mínimos o máximos para los usos permitidos, pudiendo prevalecer uno sobre otro sin control sobre los rangos. En los otros casos (**ZM y ZR**) sí se establecen porcentajes más claros, por lo que para estos sectores, es posible que sí se cumpla con el % de mixtura de usos.
- Respecto a la **VIS y VIP**, las disposiciones sobre usos del suelo establecen la obligación de incorporarlas en las unidades de actuación/gestión definidas dentro del PP. La distribución preliminar en la UAU/UG1 plantea 4 manzanas (1, 6, 7 y 8) y 1 manzana en la UAU/UG2.
- Una de las características principales de un **modelo de ciudad compacta y densa** es precisamente la mixtura de usos, por lo que en este caso, se cumple con el objetivo fijado.
- Se establecen porcentajes mínimos de cesión por tipo de uso, lo que busca mejorar la oferta de espacio público y optimiza el uso del suelo.
- La adopción del PP El Otoño permite el control del **desarrollo informal** sobre el borde norte de la ciudad, pues solamente habilita la segregación en el marco de lo planificado dentro del ámbito del PP, prohibiendo cualquier segregación individual o autorización de uso.
- El PP plantea una franja de aislamiento de 15m (entre la vía local y los cuerpos de agua ubicados al interior de la Zona de Conectividad Ecológica Complementaria- ZCEC), que es parte del espacio público efectivo y tiene la función de proteger los cuerpos de agua y servir de transición entre dichos elementos y el desarrollo urbano del proyecto. La ubicación estratégica del PP El Otoño, le permite convertirse en un **conector potencial** del cinturón verde entre los Cerros Orientales y el Cerro de la Conejera a través de la red de espacio público colindante y la misma propuesta urbanística. La coexistencia de usos mixtos y la presencia de estas zonas de amortiguamiento, proporcionan un **hábitat sostenible** que permite la interacción entre valores ambientales y desarrollo urbano.

[Ficha 4]: CESIONES URBANÍSTICAS

Objetivos Generales del Plan Parcial

4. Promover un **hábitat sostenible** que permita la interacción entre valores ambientales y mezcla de usos.
6. Implementar un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios que permita **redistribuir el costo asociado a la financiación y construcción de la infraestructura urbana y la preservación de elementos naturales** entre actores públicos y privados.

Objetivos Específicos del Plan Parcial

2. **Integrar la red de malla vial arterial existente:** Av. Polo y Av. Paseo de Los Libertadores, a partir de la configuración de una malla vial local permeable entre esas avenidas.
3. Proponer un **modelo de ocupación que sea denso y compacto** en función de mejorar la oferta de espacio público y optimizar el uso del suelo.
4. Generar **articulación urbana** entre el sector norte y sur de la Av. El Polo, mediante el **sistema de parques y equipamientos**.

Estrategias del Plan Parcial

- Garantizar, dentro del Plan Parcial No. 7 El Otoño, la **conexión y continuidad** de los elementos estructurales de la **malla vial arterial, parques lineales** y elementos de la **estructura ecológica** principal.
- Generar grandes **globos de espacio público interconectados** que ayuden a consolidar zonas útiles continuas aptas para el modelo de densificación propuesto.

Diseño de la norma/regulación urbana

- Las **normas generales** establecen que la cesión de espacio público (EP) exigido en sitio deberá estar conformado por parques, plazas y plazoletas que en conjunto aportan al indicador de EP efectivo.
- En el **PP**, el **área mínima de cesión en sitio es de 1000m²** y conformará el globo mínimo en la regla de fragmentación. La dimensión del frente mínimo de la cesión en sitio será de 20m y se deberá priorizar la configuración de la cesión en esquinas de las manzanas.
- Se deberá garantizar la accesibilidad peatonal en todas las áreas de cesión para EP.
- En **PP de desarrollo** con área neta urbanizable (ANU), o PP de renovación con área de verificación mínima AV entre 3 a 12 Ha, el 70% de la cesión de EP en sitio se deberá dejar en un solo globo. En PP con AV mayor a 12 Ha, el 50% de la cesión de EP en sitio se deberá dejar en un solo globo.
- La **localización del espacio público** (Anexo 5 del POT / apartado 2.8.2 *acciones de mitigación para dotacionales*) debe cumplir los siguientes criterios:
 - *Contiguas a los accesos al proyecto y colindantes con el equipamiento comunal privado, usos comerciales y de servicios y/o usos dotacionales o vivienda productiva de los primeros pisos, en consecuencia, no se permiten culatas sobre el espacio público peatonal.*
 - *Articuladas con los espacios públicos peatonales y para el encuentro existentes, elementos del espacio público para la movilidad y elementos de la Estructura Ecológica Principal.*
 - *Integradas con el sistema de transporte público como accesos a estaciones, portales y terminales del transporte masivo.*
- Para el **equipamiento comunal privado** (áreas de propiedad privada al servicio de los usuarios o copropietarios), rige lo dispuesto en el **apartado 2.5.8.6** (Parágrafo 3 Art.125 Decreto 088 de 2017) que establece *“Un máximo del 5% del área útil del proyecto no se contabilizará dentro del índice de ocupación, cuando este se utilice para equipamiento comunal privado, desarrollado como máximo en dos pisos.”* Adicionalmente se establece que

todo proyecto, sometido o no a propiedad horizontal, en los usos de vivienda de 5 o más unidades, comercio, servicios, o dotacional con más de 800 m², que compartan áreas comunes, **deberá prever áreas con destino a equipamiento comunal privado** de acuerdo al uso propuesto. En el caso del PP El Otoño, se determinará la obligación de acuerdo al producto propuesto (No VIS, VIS, VIP, comercio o servicios), según el siguiente parámetro:

- ✓ **VIS Y VIP: 6m² /vivienda** (aplicable a las primeras 150 viv/ha de ANU) y 8,5m²/viv (por encima de 150 viv/ha de ANU)
- ✓ **NO VIS: 15m² por cada 80m² de construcción de uso.**
- ✓ **COMERCIO Y SERVICIOS: 10m² por cada 120m² de construcción de uso.**

Destino: El **40%** a **zonas verdes recreativas** libres naturales o artificiales en primer piso, terrazas en cubiertas y/o en cubiertas de plataformas construidas. El **15%** para **servicios comunales** cubiertos. caminos y pórticos exteriores, zonas verdes, plazoletas, estacionamientos de visitantes adicionales y zonas adyacentes a las zonas de circulación.

El *Anexo 5 del POT* establece que el porcentaje mínimo de área para equipamiento comunal privado deberá destinarse a los siguientes usos: (1) Zonas verdes y recreativas en áreas libres: **40%**, (2) Servicios comunales en áreas construidas: **20%** y (3) En el % restante se puede localizar, entre otros, las áreas de estacionamientos para bicicletas, vehículos cero emisiones y para personas con discapacidad.

- En cuanto a las cesiones para **mallla vial**, el Manual de Normas Comunes a los Tratamientos Urbanísticos del POT de Bogotá 2022-2035 establece que: *Todo proceso de urbanización o reurbanización deberá garantizar la **continuidad de la malla vial intermedia y local** construida o propuesta en los sectores contiguos al mismo. Para lo cual, deberá **armonizar las áreas de cesión obligatorias con el espacio público existente**, previo análisis de accesibilidad y conectividad acorde con las necesidades de movilidad generadas por el proyecto y, de ser necesario, **realizar intervenciones integrales de segmentos viales completos.***

*Las **áreas de cesión obligatoria en vías locales e intermedias, podrán ser objeto de compensación económica o material**, siempre y cuando el urbanizador y/o tercero demuestre la imposibilidad técnica para su ejecución, -previa aprobación- y será pagado al Fondo Compensatorio o el Mecanismo que para tal caso se cree, cuyos recursos, se destinarán al mantenimiento y conservación de la malla vial arterial y complementaria de la ciudad.*

*La ejecución de **la malla intermedia, local, plazas, plazoletas y alamedas en terrenos en proceso de urbanización o reurbanización deberán ser construidas y cedidas al Distrito** por parte del urbanizador responsable, y deberá ajustarse a las determinaciones técnicas establecidas por el IDU o de la entidad competente.*

- Los propietarios de suelo pueden aportar voluntariamente, a título de fiducia mercantil irrevocable, total o parcialmente, los suelos requeridos para la ejecución de las **cargas generales** de conformidad con el Artículo 168 del Decreto 088 de 2017.
 - **Cargas Locales:** corresponden a Parques Lineales y Zonas Complementarias de Conectividad Ecológica. Según el Artículo 173 “Definición de Cargas Locales de Ciudad Lagos de Torca”: “De conformidad con lo establecido en el Artículo 35 del Decreto Distrital 190 de 2004, las cargas locales que deberán asumir los propietarios de suelo y/o desarrolladores de los desarrollos por urbanización que se efectúen dentro del ámbito espacial de Ciudad Lagos de Torca, son las que a continuación se enumeran, las cuales se concentrarán en el marco de los Planes Parciales y/o de las licencias de urbanización y/o reurbanización, según el caso:
 1. El suelo y obras de la malla vial intermedia y local vehicular y peatonal.
 2. El suelo destinado a las cesiones para zonas verdes, parques lineales locales y parques así como las respectivas obras de adecuación requeridas.
 3. El suelo requerido para equipamientos colectivos producto de las cesiones públicas obligatorias.
 4. La construcción de redes secundarias, locales y domiciliarias de servicios públicos.
5. La destinación del suelo útil destinado de manera obligatoria para VIS y VIP en los términos del artículo 2.2.2.1.5.2. del Decreto Nacional 1077 de 2015.

ANÁLISIS

- **ANU:** El **PP El Otoño** incluye una cesión para parques equivalente a **17,421% (11,29 ha)** sobre el ANU. La UAU y/o UG 1 cumple con el 86,69% de la obligación ubicando gran parte en el parque lineal central y el resto en las seis alamedas que permean hasta conectar con la Malla Vial Arterial. La UAU y/o UG 2 cumple con el restante 13,31% de la totalidad de la cesión, entregando un globo de parque y una alameda. Tanto los globos de parque como las alamedas se encuentran integradas al sistema de espacio público de Ciudad LDT a través de los controles ambientales.
- **Equipamiento comunal:** se observa una diferencia del 5% entre los porcentajes que establece el POT (20%) para el tratamiento de desarrollo y los que proyecta el PP (15%). Los equipamientos públicos se localizan en las áreas que colindan con las áreas de parque, lo cual es positivo, pues ofrecen condiciones que complementan la actividad que se desarrolla en ambas áreas. El **PP El Otoño** también incluye **4,49 ha de cesiones para equipamiento**.
- **Áreas verdes:** el objetivo de lograr un hábitat sostenible se materializa a través de la red de parques y la franja de aislamiento de 15m (entre la vía local y los cuerpos de agua ubicados al interior de la Zona de Conectividad Ecológica Complementaria- ZCEC), los cuales funcionan como un conector potencial del cinturón verde que conecta los Cerros Orientales y el Cerro de la Conejera a través de la red de espacio público colindante.
- **Sistema de parques:** se encuentra totalmente integrado a la cesión de equipamiento público, tal y como lo establecen los criterios para la localización del espacio público (Anexo 5 del POT / apartado 2.8.2 acciones de mitigación para dotacionales)
- **Espacio Público:** los criterios de articulación definidos para la ubicación del EP, permiten vincularlo con las áreas de equipamiento público y las zonas de protección ambiental, potenciando el efecto más allá de su función de recreación y esparcimiento. En términos del indicador, se plantea que el PP ofrezca un promedio de **2,5m²** de espacio público por habitante, lo que resulta por debajo de los estándares definidos a nivel internacional (entre **10 y 12m²/Hab**). De acuerdo con el Artículo 89 del decreto Distrital 088 de 2017, “Espacio Público y por habitante”, el indicador de espacio público efectivo por habitante del Plan Zonal del Norte es de **7,0m²**. El área restante para alcanzar el requerimiento establecido en el decreto, se debe aportar en suelo y/o dinero mediante el esquema de URAS (Unidades Representativas de Aporte), para el desarrollo de la infraestructura de carga general del proyecto para la conformación del Parque Torca Guamaral.
- **Cargas Generales (malla vial):** El Otoño, cuenta con suelo objeto de reparto correspondiente a la Av. El Polo, la Av. Paseo Los Libertadores y el cruce generado entre estas. Dicho suelo se encuentra identificado en la UAU-UG1 y la UAU-UG2. Las equivalencias son las siguientes: 1 URA (Unidad Representativa de Aporte) por cada m² de suelo de malla vial arterial e intermedia, 1m² de suelo de infraestructura del sistema de transporte, 1m² de suelo de equipamiento metropolitano de salud, 1m² de suelo de parque metropolitano Guaymaral, 2m² de suelo de zona de manejo y preservación ambiental.

Concepto de Carga General Concejable por URA	Matrícula o Inmobiliaria	CHIP	Área (M ²)			Garantía de aporte	
			UAU/UG 1	UAU/UG 2	Total Plan Parcial	Aporte de suelo	Recursos
Suelo de Malla Vial Arterial e Intermedia			3.046,68	27.842,34	30.889,02	✓	
Afectación Vial Avenida Dala	*	*	2.952,74	3.844,27	6.797,01	✓	
Afectación Vial Avenida Paseo Los Libertadores	*	*	93,94	0,00	93,94	✓	
Afectación Vial Cruce Av. Polo - Av. Paseo Los Libertadores	*	*	0,00	23.998,07	23.998,07	✓	
Total Plan Parcial			3.046,68	27.842,34	30.889,02		

- Los equipamientos públicos cuentan con carriles de acceso independientes para la entrada vehicular sobre vía local, zonas de carga y descarga de pasajeros y/o mercancías, para mitigar el impacto sobre la movilidad circundante y su zona de influencia, además de garantizar la adecuada operación y funcionamiento de las propias instalaciones del uso dotacional. (Apartado 2.8.2 Acciones de mitigación para dotacionales)

- **Financiamiento:** El financiamiento de las obras de infraestructura referentes a malla vial, corren por cuenta de los desarrolladores del PP, por lo que se cumple con el objetivo general No.6. En términos generales, las cargas asociadas a la operación inmobiliaria, permiten dotar del suelo necesario para cubrir la vialidad, redes y equipamientos del PP.

[Ficha 5]: PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL

Objetivos Generales del Plan Parcial

4. Promover un **hábitat sostenible** que permita la interacción entre valores ambientales y mezcla de usos.
6. Implementar un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios que permita **redistribuir el costo asociado a la financiación y construcción de la infraestructura urbana y la preservación de elementos naturales** entre actores públicos y privados.

Estrategias del Plan Parcial

- Generar un sistema urbano continuo que permita dar continuidad a la **estructura ecológica** en el área de influencia del Plan Parcial: lagos artificiales del Club Los Búhos, integrar el plan en una red de parques lineales que generen cohesión ecológica en el sector central de Ciudad Lagos de Torca.

Diseño de la norma/regulación urbana

- Estrecha **relación del PP** El Otoño con la **estructura de parques lineales** planteada dentro del ámbito de **Lagos de Torca** y cercanía a cuerpos hídricos que forman parte del **sistema de drenaje** de la zona.
- PP El Otoño plantea la articulación de todos los sistemas ambientales sobre los cuales tiene injerencia con las zonas de conectividad ecológica, a través de una zona verde central que conecta en sentido este-oeste y también en sentido norte-sur, garantizando el paso biológico de fauna, además de la conectividad peatonal.
- Su ubicación estratégica en medio de los cerros orientales, el cerro de La Conejera y la reserva van der Hamenn, lo convierte en un elemento conector potencial con los elementos más representativos de la estructura ecológica principal de Ciudad LDT que se encuentran catalogados dentro del POT de la ciudad de Bogotá (Acuerdo 190 de 2004) como **Sistema de Áreas Protegidas de Distrito Capital, Parques Urbanos y Corredores Ecológicos**. (No cuenta con afectación por alguno de estos elementos de la estructura ecológica al interior de su ámbito).
- Plantea ser un cinturón verde y una centralidad de conectividad ecológica, a través de la red de espacio público colindante y la misma propuesta urbanística, integrando elementos de la estructura ecológica como el Cerro La Conejera y Parque Lineal Ciudad LDT, el Canal Torca y Humedal Torca Guaymaral.

ANÁLISIS

- Las cesiones públicas relacionadas con parques, cumplen un doble rol de espacios recreativos y de extensión del patrimonio natural, pues la Zona de Conectividad Ecológica Complementaria y en si la conformación del Parque Lineal, ofrece servicios ecosistémicos como el manejo del recurso hídrico, la protección de especies forestales nativas, la generación de usos recreativos pasivos y contemplativos en función de las vocaciones del parque y, finalmente, el fortalecimiento de la conectividad hídrica entre el humedal Torca y el Cerro de la Conejera.

[Ficha 6]: DISEÑO URBANO

Objetivos Generales del Plan Parcial

2. Proponer un **modelo de ocupación que sea denso y compacto** en función de mejorar la oferta de espacio público y optimizar el uso del suelo.
4. Promover un **hábitat sostenible** que permita la interacción entre valores ambientales y mezcla de usos.

Objetivos Específicos del Plan Parcial

3. Proponer un **modelo de ocupación que sea denso y compacto** en función de mejorar la oferta de espacio público y optimizar el uso del suelo.

Estrategias del Plan Parcial

- Generar grandes globos de espacio público interconectados que ayuden a consolidar zonas útiles continuas aptas para el modelo de densificación propuesto.

Diseño de la norma/regulación urbana

Como Criterios de Diseño se definieron los siguientes:

1. Configurar **estructuras lineales de espacio público** a través de bordes construidos totalmente definidos que permitan la continuidad y la permeabilidad de zonas verdes, parques lineales y alamedas.
 2. Proponer **usos alternativos al residencial** que generen tensión en el territorio y se conviertan en detonantes del desarrollo inmobiliario.
 3. Generar **continuidad vial efectiva** promoviendo la aparición de perfiles de escala apropiada y circuitos viales de recorrido que complementen y soporten la estructura de espacio público propuesto.
 4. Aprovechar los **elementos naturales existentes (Pondajes-Z.C.E.C)** en el ámbito del PP El Otoño para generar espacios urbanos dinámicos a partir de una geometría orgánica que los enmarca.
- Tratamientos urbanísticos

En el PP El Otoño, todos los predios se identifican dentro del **Tratamiento de Desarrollo** (orienta y regula la urbanización de los predios urbanizables no urbanizados, localizados en suelo urbano o de expansión, y define, en el marco de los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios, los espacios públicos, equipamientos e infraestructuras y el potencial edificable de las áreas privadas). Artículo 103, Decreto 088 de 2017.

- Ubicación de EP

El área mínima de cesión en sitio es de 1000m² y conformará el globo mínimo en la regla de fragmentación. La dimensión del **frente mínimo** de la cesión en sitio será de **20m**. Se deberá **priorizar la configuración de la cesión de EP en esquinas de las manzanas**.

- Ubicación de VIS Y VIP

Los **usos de vivienda VIS y VIP, comercio y servicios, podrán mezclarse en un mismo lote y/o edificación**, siempre que se respeten las normas de configuración geométrica de los lotes, los porcentajes de las obligaciones asignadas y las normas de edificabilidad.



ANÁLISIS

- Según se desprende la normativa de usos del suelo, la exigencia de la mixtura de usos y la inclusión de equipamientos públicos y servicios dotacionales permite contar con áreas compactas que faciliten el acceso a la ciudad de 15 min, a partir de esquemas de movilidad que ofrecen alternativas de redundancia vial y conectividad desde diferentes puntos.
- Todas las manzanas colindan con perfiles tipo V-5 que permiten que sus áreas útiles puedan alcanzar 1,6 ha.
- La subdivisión como resultado del proceso de urbanización del PP El Otoño, va acompañado de la propuesta de diez manzanas entre residencial y de uso mixto que cumplen con los requerimientos de colindancia, geometría y dimensión que establece el Artículo 10 del Decreto 088 de 2017.
- En cuanto al tamaño de las manzanas, si bien se procura uniformidad en las áreas totales, la longitud de cada una, obliga a utilizar algún modo de transporte distinto a la movilidad peatonal, como bicicleta u otro similar.
- Otro aspecto a considerar, a partir de los esquemas volumétricos preliminares, es la necesidad de promover una continuidad del tejido edilicio, pues los desarrollos de torres aisladas, a pesar de estar en una misma manzana o conjunto habitacional, no promueven la seguridad y algunas veces inciden sobre el poco uso del espacios público frente a dichos edificios. Garantizar que exista un conjunto de fachadas continuas, define de mejor forma los espacios comunes.

Análisis de la propuesta urbana y las estructuras del proyecto en la integración de proyecto urbano con la ciudad.

Estrategias de borde: se identifican los bordes externos al Plan Parcial, los cuales están definidos fundamentalmente por la malla vial arterial e intermedia, así como por las zonas de protección que forman parte de la estructura ecológica principal. La primera imagen muestra la conectividad interna con estos elementos de la estructura ecológica y la segunda imagen muestra las colindancias del plan parcial, con la malla vial principal.

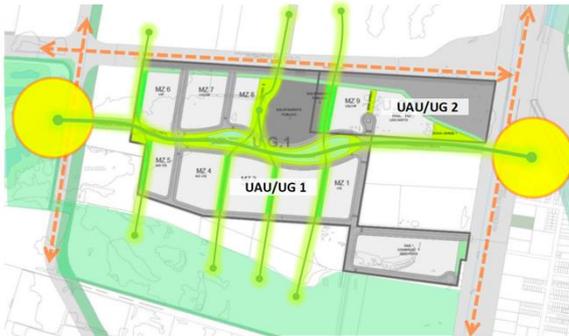


Imagen 6. Conectividad estructura ecológica interna

Fuente: Documento Técnico Plan Parcial, 2021



Imagen 7. Colindancias con malla vial principal

Fuente: Documento Técnico Plan Parcial, 2021

Planeación del tejido urbano en suelo de expansión: normas para la habilitación, programación y gestión del suelo

Por otra parte, dentro del ámbito del plan parcial, los bordes de las manzanas colindan con los espacios públicos y reservas y con la red vial (principal, complementaria y local).

Imagen 9. Malla vial propuesta (interna y externa)

Fuente: Documento Técnico Plan Parcial, 2021

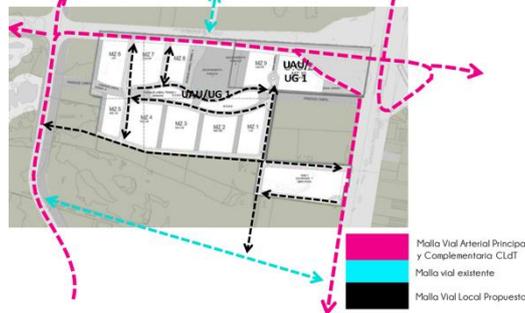


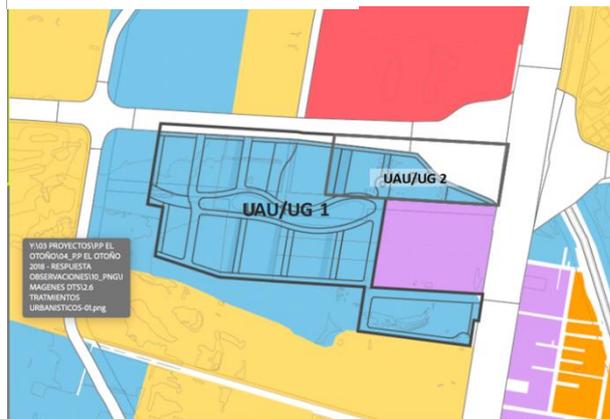
Imagen 8. Cesiones públicas parques y equipamientos

Fuente: Documento Técnico Plan Parcial 2021



- Tratamiento de Desarrollo
- Tratamiento de Consolidación de Sectores Urbanos Especiales
- Tratamiento de Renovación Urbana
- Tratamiento de Conservación

Imagen 10. Tratamientos Urbanísticos colindantes al PP



En lo que respecta al análisis de tratamientos urbanísticos, la zona colinda al este con predios que se encuentran dentro del Tratamiento de Renovación Urbana (Mega Outlet) y al sur con predios de Consolidación con Densificación Moderada (Club El Rancho), según se observa en la imagen de la izquierda. Confluyen, por tanto en este sector, tres tratamientos: Desarrollo (PP), Renovación Urbana y Consolidación.

Oferta de usos urbanos: el plan parcial ofrece una variedad de usos que incluyen vivienda, comercio y servicios de diferentes escalas, lo que promueve la conformación de núcleos urbanos compactos que no dependen de las centralidades para satisfacer las demandas de educación, salud, cultura y recreación.

Análisis de la estrategia para asegurar mixtura de vivienda en el plan: porcentajes obligatorios de VIS.

La vivienda representa más del 70% del uso del suelo en la mayoría de las ciudades y determina la forma y la densidad urbana, proporcionando también empleo y contribuyendo al crecimiento, sin embargo, su sentido facilitador ha fracasado y se ha convertido en un factor de desigualdad socioeconómico y en un factor de especulación motivado fundamentalmente por sectores inmobiliarios privados que han trabajado bajo la lógica del rendimiento económico. En tal sentido se ha desregularizado el mercado y se ha debilitado el Estado (ONU-Habitat, 2020). El 97% de las viviendas en los países desarrollados o en vías de desarrollo no son accesibles

financieramente para quienes se destinaron inicialmente, es decir, la vivienda ya no es un factor de cambio sostenible que promueve la igualdad, se ha convertido en un medio de acumulación económica en el que lo importante no es el modo de vida, sino mejorar el nivel de renta, eligiendo por la optimización económica de la inversión, y no por el tipo de vida que esa vivienda y su entorno brindan (Ibid, 2020).

Tanto en suelo de expansión urbana como en tratamiento de desarrollo en suelo urbano, se exige destinar un porcentaje de suelo para vivienda de interés social de conformidad con el artículo 46 de la Ley 1537 de 2012 y el artículo 2.2.2.1.5.1.1. del Decreto 1077 de 2015.

La población objetivo del PP son aquellos núcleos familiares e individuos que residen en la ciudad de Bogotá y aquellos que se desplazan por motivos prioritariamente laborales. Se plantea subsanar el déficit habitacional que presenta la ciudad y que aumenta de manera exponencial. Actualmente el déficit distrital asciende a 369,874 viviendas³⁸, correspondiéndoles 47.619 a la localidad de Suba. Se plantea que el PP aporte a suplir este déficit con una oferta de 9.725 viviendas, que permitan cubrir todos los estratos socioeconómicos, considerando vivienda VIP, VIS y NOVIS. Por su localización, también cuenta con una población objetivo flotante que permitirá el desarrollo comercial y de servicios de la zona (documento técnico Plan Parcial El Otoño, p.51).

Demanda real de vivienda en Bogotá

En 2010, la población de Bogotá era de 7,801,693 habitantes (UN-Habitat, NYU, LILP, 2016). Para 2023, la cifra sube a 7,910,000 habitantes (DNP-NYU, 2017), es decir, hubo un aumento de 108.307 habitantes en 13 años. Actualmente, según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, CCB (2024), la ciudad cuenta con 8.034.649 habitantes y los municipios vecinos suman un total de 2.611.540 habitantes. Por su parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) estima la proyección de población para Bogotá (2024) en 7.929.539 habitantes (15% del total de la población estimada para 2024 en todo el país), una diferencia de 105.110 con respecto a la CCB y de 671.444 personas menos con respecto a las proyecciones presentadas para el POT en 2019, lo que impacta el requerimiento de viviendas proyectadas a la baja (casi 232 mil menos). Se registra también una tendencia decreciente en la tasa de crecimiento poblacional, pasando de 1,33% en 2014 a 1,25% en 2017 (CEPAL, 2021) y una proyección al 2030 del 1.12%, con respecto al 2025 (Alcaldía Mayor de Bogotá y Crisanchó-Fajardo, 2018).

Para la evaluación del caso de estudio Ciudad Lagos de Torca, se construyó un escenario de desarrollo de vivienda para el periodo 2023-2050, con el objetivo de distribuir la entrega de las 134,998 unidades planeadas.³⁹ En la actualidad existe un total de 12 planes parciales, con diferente grado de maduración, que contemplan la construcción de 92,209 unidades residenciales. Se proyecta igualmente la construcción de 42,789 unidades para completar el total planeado.

La proyección de viviendas establecida para El Otoño, se acoge a lo establecido en la concertación del POZ Norte, de las 135.000 unidades de vivienda, sobre el cual se calculó la

³⁸ Según Romero Novoa (2010), en Bogotá existe un déficit de 280.000 viviendas.

³⁹ https://electricayelectronica.uniandes.edu.co/sites/default/files/proyectos/InfoFinal_Capitulo_7.pdf

población del plan parcial. La densidad de viviendas estimada para este PP se obtuvo teniendo en cuenta el área neta urbanizable propuesta (28,98 ha) y el número de viviendas proyectadas (7.384), dando como resultado, 255 viv/ha neta urbanizable. No obstante, el número de viviendas proyectado para el cálculo del indicador de espacio público por habitante del Plan Parcial podrá llegar a un total de 8.607 unidades de vivienda de acuerdo con la factibilidad de servicios públicos.

6. Lecciones aprendidas

6.1. Replicabilidad de la experiencia en otros contextos

La siguiente tabla compara las condiciones existentes en Bogotá y en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica, para la implementación de planes de ordenamiento zonal y planes parciales en suelo de expansión.

Tabla 5. Cuadro comparativo para la implementación de POT y POZ

	Bogotá (Colombia)	GAM (Costa Rica)
Antecedentes comunes		
Contexto económico-social y proceso de urbanización	1980: Cambio de modelo económico (<i>Estado Social de Derecho a reducción del Estado</i>) incidió en las políticas urbanas con consecuencias sobre el desarrollo socio-espacial, dados los procesos de apertura y desregulación.	
	La habilitación de suelo en zonas periféricas y suburbanas no garantizaron los estándares urbanísticos (infraestructura y servicios) requeridos.	
	La acumulación de estos déficits (en infraestructura, recursos y regulaciones) provocados por la urbanización, ha obligado a enfrentar la pobreza, la precariedad, la informalidad y el desorden.	
Efectos de la urbanización	Asentamientos informales y esquemas suburbanos de baja densidad. Desarrollo lineal a lo largo de los ejes viales que favorece un crecimiento de muy baja densidad (predio a predio). Vías que más tarde aparecen incorporadas a la ciudad como calles, deformando el plano original y alterando el contorno urbano.	
Aspectos diferenciadores		
Marcos normativos	La CP incluye la función social de la propiedad de forma explícita, así como el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios y la función pública del urbanismo.	La función social de la propiedad no es explícita en la CP y no se incluyen los principios de distribución equitativa de cargas y beneficios ni de función pública del urbanismo.
	El suelo de expansión sólo puede desarrollarse a partir de planes parciales.	El suelo de expansión puede desarrollarse en predios individuales localizados frente a vías públicas. No existen instrumentos de escala intermedia como planes parciales o planes de ordenamiento zonal. La Ley solamente dispone la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y planes reguladores (locales).
	Existe norma para clasificar el suelo	No existe norma para clasificación del suelo

	El perímetro urbano determina la clasificación del suelo (art. 31, Ley 388). El suelo urbano presupone la existencia de infraestructura vial y redes primarias de servicios públicos que posibiliten su urbanización y edificación.	El perímetro urbano determina la zona urbana, agrícola y de protección (Plan GAM 82 y Decreto 25902 de 1997). El suelo que se desarrolla es mayoritariamente suburbano, no existe planificación específica para la incorporación de suelo de expansión. La presencia de redes y servicios depende de las capacidades de las instituciones prestatarias y de las municipalidades, si bien se exige que se cuente con estas facilidades previo a permitir la construcción, esta exigencia no se asume como una carga urbanística para el desarrollador o fraccionador.
	La norma y sus mecanismos de implementación (clasificación, calificación, programación y gestión de suelo), han sido efectivos para alcanzar los objetivos planteados en los POT y en los planes parciales.	No existe clasificación, programación ni gestión del suelo, solamente calificación a través de la zonificación establecida en los planes reguladores locales, por lo que la mayoría de las veces la planificación no se ejecuta.
Estrategias	<p>Renovación y densificación de centros urbanos y expansión o ensanche.</p> <p>El financiamiento de las obras en suelo de expansión lo asumen los desarrolladores inmobiliarios o propietarios de suelo del área a desarrollar dentro del plan parcial.</p> <p>Se condiciona la habilitación de suelo de expansión a la implementación de planes parciales y otros instrumentos.</p>	<p>Fraccionamiento predio a predio frente a ejes viales y construcción de "condominios" (urbanizaciones cerradas)</p> <p>Las contraprestaciones exigidas sólo aplican para procesos de urbanización (cesiones para vías, facilidades comunales y parques), que prácticamente no se tramitan desde el año 2005. El financiamiento de las obras se carga a los presupuestos públicos.</p> <p>No existe corresponsabilidad por parte de los desarrolladores para la urbanización completa de las áreas que se desarrollan. Las instituciones solicitan mejoras de forma desarticulada.</p>
	Inclusión de vivienda VIS y VIP en los proyectos desarrollados en suelo de expansión, ofreciendo como incentivo el aumento del IC.	La VIS es desarrollada bajo la modalidad de vivienda unifamiliar en lotes individuales dentro o fuera de proyectos en zonas periféricas o rurales, completamente segregados de otros proyectos habitacionales. No existen incentivos para promover la mezcla de estratos en los proyectos habitacionales.
Instrumentos de escala intermedia: planes parciales y planes de ordenamiento zonal	Son mecanismos dispuestos en el POT, con plazos de ejecución y protocolos establecidos para su adopción e implementación.	<p>Son pocos los instrumentos incluidos en el marco normativo (contribución de valorización, renovación urbana y reajuste de suelos) y no se han aplicado en la práctica.</p> <p>No se cuenta con instrumentos que permitan la captura del incremento del valor del suelo producido por las obras, ni los cambios en la legislación urbana que otorga los derechos de uso y desarrollo.</p>
Brechas Institucionales	Institucionalidad articulada con visión integrada.	Institucionalidad desarticulada y con visión sectorizada.

	Planificación en cascada, articulada entre los diferentes niveles de gobierno.	No existen instrumentos de escala intermedia ni tampoco gobernanza a ese nivel, por lo que se producen brechas importantes entre el nivel nacional y local, quedando temas desatendidos por ambos niveles de gobierno.
	Mayor credibilidad y confianza en las capacidades de los gobiernos locales.	Falta de credibilidad y confianza en los gobiernos locales.
	Mayor capacidad sancionatoria. Ejecución de lo planificado a partir de instrumentos de gestión y plazos fijados que se cumplen rigurosamente.	Poca capacidad de fiscalización y sanciones efectivas ante el incumplimiento de disposiciones y plazos. Falta de efectividad práctica del ordenamiento urbanístico, se constituye en una debilidad. Cultura de incumplimiento / ausencia o inaplicación de sanciones.
Idiosincrasia	Los conflictos armados y la violencia generada por el narcotráfico, han logrado una mayor consciencia sobre lo colectivo.	Tradición individualista y falta de interés por lo colectivo. El país se ha caracterizado por tener una cultura poco rigurosa en materia urbanística.

7. Conclusiones

- La **expansión de las ciudades es una tendencia mundial** que no es proporcional al crecimiento de la población, en algunos casos esa relación se duplica o triplica aumentando la huella urbana (se habilita más suelo que el que se requiere), producto de una disminución de las densidades promedio de las ciudades (la densidad en las áreas de expansión urbana siempre **es menor**, que en el suelo urbano consolidado) y un mayor consumo de suelo por habitante. La velocidad a la que ocurre este fenómeno, usualmente sobrepasa las capacidades de las administraciones municipales, particularmente en América Latina, donde los índices de población urbana alcanzan el 80%, lo que obliga a la formulación de políticas urbanas efectivas para controlar y ordenar este fenómeno.
- Definir la zona de expansión de una ciudad debe ser un ejercicio basado en cálculos y evidencia, considerando la **oferta** (capacidad de proveer servicios, equipamientos, y un efectivo control urbano) y la **demanda de suelo** (cantidad de nuevos habitantes y consumo de suelo por habitante), variables que, desafortunadamente, en la mayoría de los casos, no están articuladas.
- La **productividad en las ciudades aumenta entre 3% y 15% cuando se duplica su tamaño**, lo que constituye uno de los incentivos más potentes de la expansión urbana y que demuestra que ese crecimiento está ligado de manera íntima al modelo de desarrollo económico expansionista actual.
- Un **alto porcentaje de los desarrollos localizados fuera de los perímetros urbanos, no tienen que cumplir con cesiones** para equipamientos, espacio público ni cargas urbanística (no existe corresponsabilidad por parte de los desarrolladores), lo que implica que los **déficits** deben cubrirse con cargo a los presupuestos públicos, pues las municipalidades no recuperan el incremento del valor del suelo producido por las obras y los servicios públicos, ni por los cambios en la legislación urbana que otorga los derechos de uso y desarrollo del suelo.

- Los **planes parciales son instrumentos que permiten programar el suelo de expansión** y concretar la ejecución de las obras que garanticen los equipamientos y servicios públicos (urbanización), que supone la ampliación del perímetro urbano (ensanche o expansión) y su debida articulación con el suelo urbano consolidado. La expansión urbana ordenada puede ser una oportunidad para promover desarrollo urbano, inclusivo, sostenible y productivo, si se planifica y gestiona adecuadamente.
- La **dispersión es producto de las tendencias del mercado, las innovaciones tecnológicas** que han alterado las relaciones espacio/tiempo, han promovido la diversificación de la localización espacial de las actividades; **y la propia norma urbana**, que estimula la vivienda unifamiliar y bajas densidades en proyectos habitacionales, fraccionamientos lineales frente a ejes viales, habilitación y ocupación del suelo suburbano e intersticios en la trama urbana donde el suelo vacante carece de condiciones adecuadas para el hábitat. La acción del Estado, por tanto, es fundamental en la regulación del mercado, para lograr ciudades más justas, sustentables y productivas.
- Las **políticas de suelo** son claves en el contexto de libre mercado, globalización y transformaciones que actualmente viven las ciudades.
- El **ordenamiento urbanístico** requiere un equilibrio entre los derechos individuales, los intereses de los propietarios del suelo y los derechos del Estado. La evolución de los sistemas legales de tradición civilista hacia marcos más progresistas que incluyen en derecho urbanístico, resulta fundamental para lograr de forma más eficaz, los objetivos del planeamiento y atender los desafíos de las ciudades contemporáneas.
- Las leyes habilitan a los *planes* para desarrollar el estatuto de la propiedad urbana, subordinándolo al interés general. Sin embargo, **El Estado presenta una la capacidad limitada para garantizar el cumplimiento de la legislación urbana**, por lo que los planes no se aplican apropiadamente, siendo recurrentes las violaciones al orden legal. Las disputas institucionales entre gobiernos locales y nacionales sobre el poder para regular el desarrollo urbano, suman a esta problemática.
- El caso de estudio cumple con los criterios de diseño fijados sobre estructuras lineales de espacio público que proporcionan continuidad y permeabilidad de las zonas verdes y parques, a la vez que cumplen una función de articuladores con la estructura ecológica principal.
- La exigencia de la **mixtura de usos y la inclusión de servicios públicos y equipamientos dotacionales** permite contar con áreas compactas que facilitan el acceso a la ciudad de 15 min, a partir de esquemas de movilidad que ofrecen alternativas de redundancia vial y conectividad desde diferentes puntos. Además constituye un detonante de inversión inmobiliaria.
- La continuidad de las redes viales es uno de los aspectos más relevantes en el desarrollo del suelo de expansión por la importancia de la comunicación y acceso a los diferentes usos. El Plan Parcial cumple con este requerimiento al incorporar la construcción de vialidades principales y complementarias que garantizan la articulación entre la sabana y Bogotá.
- Los **parámetros de edificabilidad** promueven un modelo de **ciudad densa y compacta**, pues favorecen la construcción en altura: mayores coeficientes en proporción a los

aportes realizados para cargas locales (parques y zonas recreativas) y generales (malla vial) que aplican a todos los tipos de vivienda (VIS, VIP y NO VIS).

- La provisión de suelo para **VIS y VIP**, se logra **ofreciendo edificabilidad adicional y máxima cuando se incluyen este tipo de unidades residenciales dentro de las UAU**, pasando de un **IC Básico de 0,2** a un **adicional de 2,0** para **VIS** y **1,10** para **VIP**.
- La adopción del PP El Otoño permite el control del desarrollo informal sobre el borde norte de la ciudad de Bogotá, pues solamente habilita la segregación en el marco de lo planificado dentro del ámbito del PP, prohibiendo cualquier segregación individual o autorización de uso.
- El establecimiento de **porcentajes mínimos de cesión** por tipo de uso, mejora la oferta de espacio público y optimiza el uso del suelo. Los **criterios** para la ubicación del espacio público, disponen su vinculación con los equipamientos públicos y las zonas de protección ambiental, potenciando su valor, más allá de su función de recreación y esparcimiento.

Referencias bibliográficas

Libros / Textos electrónicos

Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaría de Planeación. *Pasado (1985), presente (2018) y futuro (2050) de Bogotá*. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/bogota_pasado_presente_y_futuro.pdf

ALFONSO ERBA, D. (2013): *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina*. Viçosa, MG : O editor, Lincoln Institute of Land Policy. ISBN 978-85-906701-4-8.

BASILIO, C. (2013): *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Principios de la valuación inmobiliaria urbana*. Viçosa, MG : O editor, Lincoln Institute of Land Policy. ISBN 978-85-906701-4-8.

CRUZ CASTANHEIRA, H.; BAY, G Y COSTA MONTEIRO DA SILVA, J.H. (2022): *Tendencias de la población de América Latina y el Caribe. Efectos demográficos de la pandemia de COVID-19*. Observatorio demográfico América Latina y el Caribe, CEPAL.

FERNANDEZ, E. y MALDONADO COPELLO, M. (2009). *El derecho y la política de suelo en América Latina. Nuevos paradigmas y posibilidades de acción*. Lincoln Institute of Land Policy, julio 2009

HERRERA, L. y PECH, W. *Crecimiento Urbano de América Latina*. BID y Centro Latinoamericano de demografía (CELADE). Serie E, No.22, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San José, CR, 1976.

RODRÍGUEZ VITTA, J., GALARZA, J., MONTAÑO MURILLO, M. y SALAZAR, M. *Manual Innovación Expansión urbana ordenada. Programa POT modernos. Kit de ordenamiento territorial*. Departamento Nacional de Planeación, Colombia y Universidad de Nueva York, 2017

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Cartilla%20Expansion.pdf>

JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. SBN 978-958-695-365-8 © Universidad de los Andes Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - Cede

PARADA, R. *Derecho urbanístico*. Madrid, España. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 1999 pp 2-4

PAREJO ALFONSO, L. *Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas*. Ediciones Ciudad Argentina, 1986

PAREJO ALFONSO, L. *Derecho Territorial y Urbano en Latinoamérica, Cap.1: Una visión panorámica de la formación y desarrollo del urbanismo en Iberoamérica*. Madrid, 2023

RODRÍGUEZ-ARANA, J. *El interés general en el Derecho Administrativo: notas introductorias*. Biblioteca Jurídica virtual. UNAM, 2012

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, L. Y otros (2018). *Tendencias y patrones de crecimiento urbano en la GAM, implicaciones sociales, económicas y ambientales y desafíos desde el Ordenamiento Territorial*. Programa Estado de la Nación (PEN), CONARE.

TODTMANN MONTANDON, D. *Urban Expansion Program at New York University, UN-Habitat, and the Lincoln Institute of Land Policy*. Cities Alliance 2016 .

VAQUER CABALLERÍA, M. *La función social y ecológica de la propiedad del suelo: un diálogo entre Europa y Latinoamérica. Derecho territorial y urbano en Latinoamérica (Cap. 2) Cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo*. Valencia, 2024

ROSSBACH, A. y MONTANDON, D. (2017). *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*. Capítulo "Panorama de los marcos jurídicos urbanos nacionales en América Latina y Caribe" Brasil, San Pablo @Cities Alliance 2017

Artículos de revistas electrónicas

AGUILAR CRUZ, F.; CHAPAIN, C.; ESCOBAR, C.A.; LESSARD, M.; LUNGO, M.; MILIAM ÁVILA, G.; PÉREZ MENDOZA, R.; PUJOL MESALLES, R.; POLÈSE, M. Y ROMO ROMERO, E. Desafíos de los centros de las ciudades mesoamericanas los casos de tres metrópolis. Disponible en web:

https://www.flacso.ac.cr/images/publicaciones/centro_ciudades.pdf

ALUACIL GÓMEZ, J.; MEDINA DEL RÍO, M.; MORENO CABALLERO, C. La ciudad de los ciudadanos. *Revista Ciudades para un Futuro más Sostenible*. Ed. Madrid (España), 1997. Disponible en web: <http://habitat.aq.upm.es/aciudad/lista_1.html>. ISSN 1755-4535

ALMANDOZ, A. Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. (2008). *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 61-76, agosto 2008. Disponible en web: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200004>>.

ALVES DOS SANTOS, C. R. (2021). Democratización del acceso al suelo urbano en Colombia y Brasil: alcance y límite de las normas. *Estudios de Derecho*, 78 (172), 96-120 / DOI: 10.17533/udea.esde.v78n172a04

ARIAS, R y SÁNCHEZ, L. (2012). Patrones de Concentración y Evolución de la localización Industrial y del mercado laboral en la Gran Área Metropolitana (GAM). *Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas IICE*, Universidad de Costa Rica.

BERMÚDEZ, R. H. El papel del estado en el ordenamiento territorial de la planificación normativa a la crisis del urbanismo reglamentario. (2019). *Revista IUS Doctrina*. Vol. 12 No. 1, junio-noviembre 2019 ISSN-1659-3707. Disponible en web: <<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>>.

BONFANTI, F. (2015). Análisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina y en Argentina. Una mirada hacia la realidad industrial actual en Argentina. Instituto de Geografía (IGUNNE). Facultad de Humanidades – UNNE, Revista #24,

DANNEMANN, V. Constituciones latinoamericanas: frecuente recambio. DW 22/10/2020

ESCOBAR DELGADILLO, J.L.; Y JIMÉNEZ RIVERA, J.S. Urbanismo y sustentabilidad: estado actual del desarrollo urbano de la ZMVM. Disponible en web:

<<https://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art40/int40-2.htm>>.

ETCHICHURY, H. La función social de la propiedad en la Constitución Argentina: tres momentos del siglo XX. Introduction”, *Fordham Law Review*, vol. 80, 2011, pp. 101-113.

FERNÁNDEZ, R. Ciudades Americanas, ausencia de modernidad y apogeo de la post-planificación. *Revista Ciudades* (9), 2005.

FUMERO, P. (2009). La ciudad fragmentada: la Gran Área Metropolitana (GaM). *Revista Herencia* Vol. 22 (2), 7-12, 2009 Recibido 12-2008 Aprobado 09-2009

GARAVITO G, L.; DE URBINA G., A. El borde no es como lo pintan. El caso del borde sur de Bogotá, D. C. *Revista Territorios*, núm. 40, pp. 145-170, 2019 Universidad del Rosario. Disponible en web: <<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6350>>.

GARGARELLA, R. (2018). Nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Rev. Urug. Cienc. Polít. vol.27 no.1 Montevideo jun. 2018

versión impresa ISSN 0797-9789 / versión On-line ISSN 1688-499X. Disponible en web: <<https://doi.org/10.26851/rucp.27.5>>.

GIGLIO, M. L.; RODRÍGUEZ TARDUCCI, R., CORTIZO, D. y FREDIANI, J. (2019). Lógicas de ocupación y acceso al suelo en procesos de desarrollo residencial expansivo. Caso de la periferia del Partido de la Plata (2003-2016). *CUADERNO URBANO*. Espacio, cultura, sociedad, vol. 27, núm. 27, pp. 53-86, UNLP, Argentina / Universidad Nacional del Nordeste. Disponible en web: <<https://doi.org/10.30972/crn.27274119>>.

GUILLÉN MONTERO, D. y otros. Situación de los Sistemas de Información Territorial para la gestión municipal: caso de la GAM, Costa Rica, 2018. *Rev. Geog. Amer.* Central n.66 Heredia Jan./Jun. 2021

HENAO, G. (2020). Derechos de edificabilidad como instrumentos para alcanzar la equidad en el territorio: la experiencia de Colombia. Disponible en web:

<<https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/los-derechos-de-edificabilidad-como-instrumentos-para-alcanzar-la-equidad-en-el-territorio-la-experiencia-de-colombia-iii-y-ultima/>>.

LEGORRETA, J. (2015). Expansión urbana, mercado del suelo y estructura de poder en la ciudad de México. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas y Sociales*, 36(145). Disponible en web:

<<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1991.145.51659>>.

LUISELLI FERNÁNDEZ, C. (2019). Los desafíos del México urbano. *Revista Economía UNAM* vol.16 no.46 Ciudad de México ene./abr. 2019

versión impresa ISSN 1665-952X Epub 17-Jun-2020

Disponible en web: <<https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2019.46.444>>.

LULLE THIERRY, D.; DUREAU, F. y GOUESSET, V. Bogotá: crecimiento, gestión urbana y democracia local. Horizon IRD. Disponible en web:

<<https://horizon.documentation.ird.fr/divers11-03>>.

LUNGO, M. (2001). Expansión Urbana y regulación del uso del suelo en América Latina. *Land Lines: March 2001*, Volumen 13, Number 2. Disponible en <http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=256>

MARENGO, C. (2010). La planificación del crecimiento urbano: entre la regulación, la flexibilización normativa y las desigualdades socio-espaciales. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, vol 8, núm 2, julio-diciembre, 2010, pp.69-83

Universidad de San Buenaventura. Cali, Colombia. Disponible en web:

<<https://www.redalyc.org/pdf/1053/105316833006.pdf>>.

MARENGO, C. (2010). Crecimiento urbano y planificación: enfrentando los desafíos de una creciente inequidad social. El caso de Córdoba, Argentina, Conicet (2010).

MARQUES OSORIO, L. (2014) Ciudades, Territorio, Gobernanza Las funciones sociales de la propiedad en América Latina, Marzo 2014. Disponible en web:

<https://www.citego.org/bdf_fiche-document-1744_es.html>.

MICHELINI DORANDO, J. (2007). Bien común y ética pública. Alcances y límites del concepto tradicional de bien común. *Revista Tópicos* n.15 Santa Fe ene./dic. 2007

versión impresa ISSN 1666-485X versión On-line ISSN 1668-723X

MOLINA H., J.; MARTÍNEZ ORLANDO, M.; y AMAYA H., C.

Molina H. Jhon, Martínez Orlando, Marquina V. Jesús Jordán y Amaya H. Carlos Andrés. (2013). Áreas de expansión urbana en Tovar, estado Mérida-Venezuela. enero, 2013. Disponible en web:

<<https://www.redalyc.org/pdf/3477/347731126005.pdf>>.

MONTEJANO-ESCAMILLA, J.A.; CAUDILLO.COS, C.A.; ÁVILA-JIMÉNEZ, F.G.; TAPIA-McCLUNG, R. Y BARRERA-ALARCÓN, I.G. (2023). Expansión y crecimiento urbanos en México, 1975-2020. *Revista Región y sociedad* vol.35 Hermosillo 2023 Epub 04-Dic-2023

versión On-line ISSN 2448-4849

versión impresa ISSN 1870-3925

Disponible en web: <<https://doi.org/10.22198/rys2023/35/1734>>.

NAVIA ARROYO, F. Y CHICNCHILLA IMBETT, C.A. (2019). La vigencia del código civil de Andrés Bello. Análisis y perspectivas en la sociedad contemporánea, Books, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, número 1168. Disponible en web:

<<https://ideas.repec.org/b/ext/derech/1168.html>>.

NOVOA ROMERO, J.A. (2010). Transformación urbana de la ciudad de Bogotá, 1990-2010: efecto espacial de la liberalización del comercio. *Perspectiva Geográfica*. ISSN 0123-3769. Vol. 15/2010; pp. 85-112

P. da CUNHA, J.M. y RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2009). Crecimiento urbano y movilidad en América Latina. *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 3, núm. 4-5, pp. 27-64, 2009. Disponible en web:

<<https://doi.org/10.31406/relap2009.v3.i1.n4-5.1>>.

PÍREZ, P. (2013) La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. Andamios vol.10 no.22 Ciudad de México may/ago. 2013 Disponible en web:

<https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000200004>.

RAFFINO, Equipo editorial, Etecé (5 de agosto de 2021). Modelo de Sustitución de Importaciones (ISI). Enciclopedia Concepto. Recuperado el 18 de noviembre de 2024 de <https://concepto.de/modelo-de-sustitucion-de-importaciones-isi/>.

MARTÍNEZ RANGEL, R. Y SOTO REYES, E. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. Política y cultura no. 37. México, 2012. Disponible en web: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003>.

MONCLÚS, J. (1998). La ciudad dispersa. EURE (Santiago) 26 (77). May 2000. DOI:10.4067/S0250-7161200007700007 Disponible en web:

https://www.researchgate.net/publication/250371367_La_ciudad_dispersa

ROCH PEÑA, F. (2001). Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan creador. Revista Nuevos Territorios, nuevas hegemonías. Urban 6. Universidad Politécnica de Madrid.

SEGOVIA-FUENTES, M.B. (2018). Crecimiento urbano: enfoque territorial fuera de la Gran Área Metropolitana y la provincia de Limón. Poder Judicial de Costa Rica. ACTA ACADÉMICA, 63, pp. 43-64: 2018. ISSN 1017-7507. Disponible en web: <<https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr> > Articulo>.

SORIANO CIENFUEGOS, C. (2013). Circulación de modelos y centralidad de los códigos civiles en el derecho privado latinoamericano. *Boletín mexicano de derecho comparado* 2013

versión On-line ISSN 2448-4873 / versión impresa ISSN 0041-8633

<https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000100005>.

URBINA MENDOZA, E. (2024). Los valores constitucionales de la propiedad y la aplicación del concepto "interés general" como fundamento de la potestad constitucional de corrección patrimonial en la extinción de dominio. Una interpretación desde la peculiaridad constitucional venezolana. (2024) *Ars Iuris Salmanticensis ESTUDIOS* Vol. 12, doi: Junio 2024 / eISSN: 2340-5155

Disponible en web: <<https://doi.org/10.14201/AIS20241215582>>.

USACH, N. Y FREDDO, B. (2015). Crecimiento de una ciudad dispersa: análisis y reflexiones del caso de la ciudad de Comodoro Rivadavia. ICT-UNPA-107-2015.

VARGAS-BOLAÑOS, C.; OROZCO-MONTOYA, R.; VARGAS-HERNÁNDEZ, A. Y AGUILAR-ARIAS, J. Metodología para la determinación del crecimiento de la mancha urbana en las capitales de la región centroamericana (1975-1995-2014). *Revista Geográfica* Número 64(1) pp 59-91 • Enero-junio 2020

ISSN: 1011-484X • e-ISSN 2215-2563

Disponible en web: URL: www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/>.

VAZQUEZ MAGGIO, M.L. Revisión del modelo de sustitución de importaciones: vigencia y algunas reconsideraciones. *Economía Informa*. Volume 404, May–June 2017, Pages 4-17 © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en web:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084917300233>>.

Legislación

Ley 388 de 1997 Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.091 de julio 24 de 1997

<<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/norma1.jsp?i=339>>.

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html>.

Ley 1454 de 2011 Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial No. 48115 de junio 29 de 2011.

<<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>>.

Decreto 190 de 2004 Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Registro Distrital 3122 del 22 junio de 2004

Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Diario Oficial La Gaceta No. 136 del 20 julio de 1973, Alcance 86

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=50847&nValor3=54762&strTipM=FN

Ley 4240: Ley de Planificación Urbana, publicada el 15 de noviembre de 1968

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=FN

Sentencia C-053/01. Corte Constitucional, Colombia.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-053-01.htm#:~:text=Afirma%20que%20los%20derechos%20de,del%20concepto%20de%20propiedad%20intelectual.>

Sitios Web

Documento Técnico Plan Parcial El Otoño

<https://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/planes-parciales-de-desarrollo/planes/plan-parcial-de-desarrollo-otono-lagos-de-torca-ndeg-7>

<https://concepto.de/estado-de-bienestar/#ixzz8wldMR143>

Lincoln Institute

Atlas de Expansión Urbana (UN-Habitat / NYU / LILP)

<http://atlasofurbanexpansion.org>

Lincoln Institute of Land Policy. Marzo, 2017 <https://www.lincolinst.edu> › articles

Banco Mundial, 2018.

<https://documents1.worldbank.org/curated/ru/811611517808775995/pdf/Central-America-urbanization-review-making-cities-work-for-Central-America.pdf>

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?view=map>

ONU Habitat

Planeamiento Urbano para autoridades locales. ONU Habitat, 2017

<https://onu-habitat.org/index.php/hacer-de-la-densidad-una-variable-fundamental>

<https://onu-habitat.org/index.php/vivienda-inviable-para-la-mayoria>

CEPAL

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9b24ea3c-39af-4ba8-8cd8-6f74418b1252/content>

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b11d609e-f264-4828-bfe0-7358942e69f5/content>

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/bogota_pasado_presente_y_futuro.pdf

www.habitatbogota.gov.co

<https://www.tomorrow.city/es/avances-revolucion-industrial-ciudades/>

<https://aciur.net/wp-content/uploads/2023/04/frontera-rural-urbana-bohorquez-ivonne-documento.pdf>

<https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/09.pdf>

[https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20\(4\).pdf](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/National%20Urban%20Laws%20LAC%20-%20EN%20ES%20-%20web%20(4).pdf)

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4802>

<https://www.iberley.es/temas/estatuto-juridico-propiedad-suelo-62080>

<https://develop.cl/importancia-de-realizar-un-estudios-de-sombra-en-un-terreno/>

https://electricayelectronica.uniandes.edu.co/sites/default/files/proyectos/InfoFinal_Capitulo_7.pdf

Publicaciones de prensa

David y área metropolitana de Panamá

<https://www.laestrella.com.pa/vida-y-cultura/centros-urbanos-mas-debiles-el-impacto-de-una-expansion-urbana-acelerada-en-el-interior-del-pais-XJ7748734>), Puebla-México, San Salvador, San José-Costa Rica. https://www.flacso.ac.cr/images/publicaciones/centro_ciudades.pdf

Canal Capital, 2017. Reportaje sobre la Reserva Thomas van der Hammen

El Tiempo, 2017. Reportaje sobre Ciudad Lagos de Torca

Listado de abreviaturas

art./arts.	Artículo/s
CP	Constitución Política
GAM	Gran Área Metropolitana
LDT	Lagos de Torca
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DNP	Departamento Nacional de Planeación
NYU	New York University
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CELADE	Centro Latinoamericano de demografía
LOOU	Ley Orgánica de Ordenación Urbanística
POZ	Plan Ordenamiento Zonal
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
UAU	Unidad de Actuación Urbanística
VIS	Vivienda de Interés Social
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
PP	Plan Parcial
EP	Espacio Público

Anexo A. Expansión urbana en 6 ciudades de América Latina

BUENOS AIRES. Expansión urbana desde 1900 hasta 2014

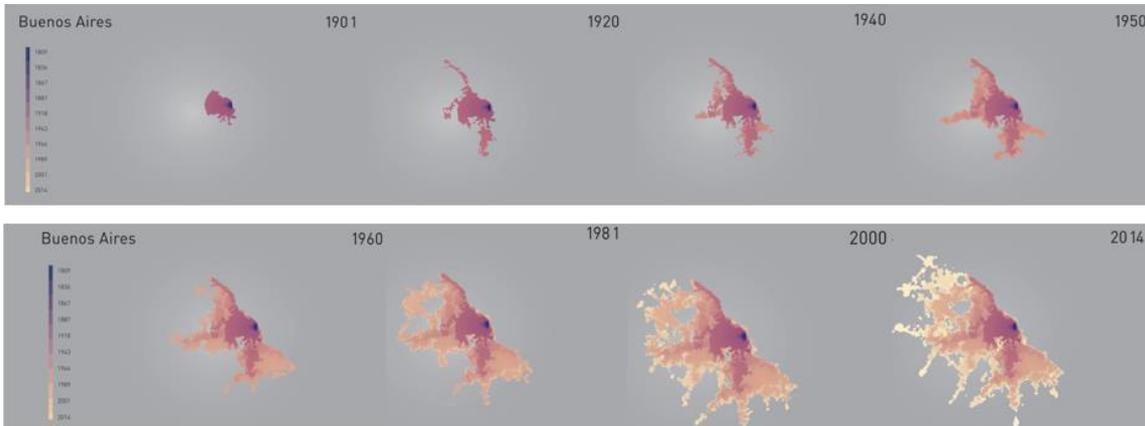


Imagen 11. Evolución de la expansión urbana Buenos Aires.

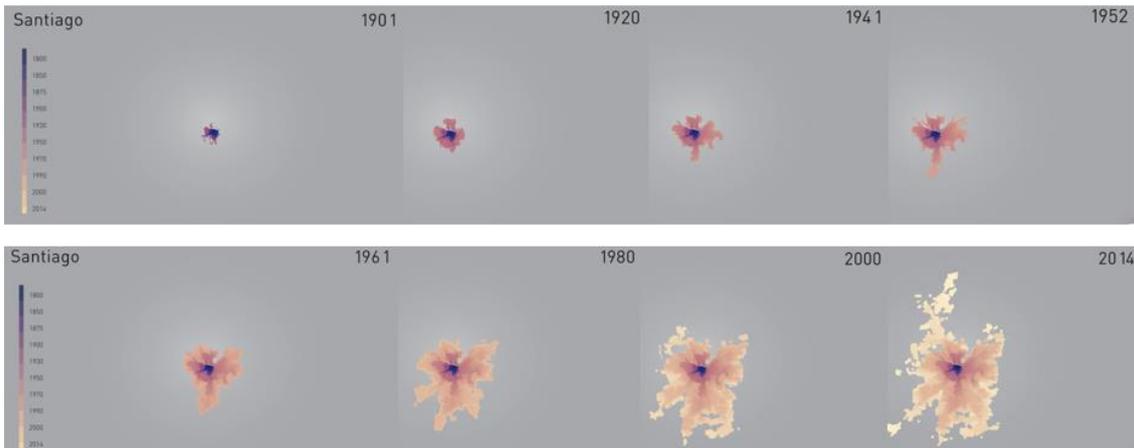
Fuente: Construcción propia a partir del Atlas de expansión urbana (ONU Habitat-NYU-LILP, 2016)

En el caso de Buenos Aires, el estudio determina que el porcentaje de incorporación de nuevo suelo urbano (expansión en periferias) con respecto a la densificación de los núcleos consolidados, fue tres veces mayor, lo que significa que ante el crecimiento de la población, ha habido una sobreoferta de suelo urbanizado y de vivienda que se ha localizado mayoritariamente en la periferia, promovida no sólo por el sector privado, sino incluso por las mismas políticas de Estado, como ha ocurrido también en los casos de Chile y Costa Rica.

Este fenómeno se observa también en el caso del Partido de la Plata (Argentina), donde desde fines de los años 80, hubo un cambio en la morfología urbana⁴⁰, que desbordó los tejidos originales hacia la periferia, generando no solo la pérdida de tierras productivas, sino también produciendo nuevas formas de fragmentación socio-espacial con sectores cada vez más estratificados: mientras que el crecimiento del parque habitacional dentro del casco fundacional se da a partir de la densificación de las construcciones y la lógica predominante del mercado inmobiliario, con tipologías que se limitan a departamentos de uno o dos ambientes en torre; en las áreas de la periferia, el crecimiento del parque habitacional se da de forma expansiva y diferenciada a partir de diversas lógicas. El último período intercensal arroja un aumento del 51 % del parque habitacional, frente al 13 % del crecimiento de la población. Paralelamente, la superficie urbana creció un 57.54 % entre los años 2001 y 2010 (CIPUV, 2013), tres veces más que el crecimiento de la población. Estos factores indican, al igual que en Buenos Aires, una sobreproducción de vivienda y una expansión en la localización del nuevo parque habitacional, en una ciudad donde el 70% de la población reside en la periferia. (Giglio, M. et al. 2019)

⁴⁰ Algunas de estas transformaciones urbanas tienen origen en las Ordenanzas Municipales vigentes desde el 2000 que si bien promovieron el crecimiento concéntrico con mayores densidades de ocupación y la concentración de actividades y equipamientos en el área fundacional, también impulsaron un desarrollo de periferias monofuncionales con zonas residenciales de baja densidad (Freaza, Giglio y Aón, 2017).

SANTIAGO, CHILE. Expansión urbana desde 1900 hasta 2014



En el caso de Chile, el área de expansión urbana se incrementó sobre todo a partir de 1980,

Imagen 12. Evolución de la expansión urbana Santiago.

Fuente: Construcción propia a partir del Atlas de expansión urbana (ONU Habitat-NYU-LILP, 2016)

coincidentalmente con la eliminación de los perímetros urbanos en 1979, durante la dictadura militar. A partir de ese momento, la extensión ha ido en aumento: 45,713 ha en 1990, 57,130 ha en 2000 y para 2014, la extensión urbana de Santiago era ya de 76,108 ha, con una tasa anual de incremento del 2% con respecto al año 2000. Una de las mediciones más significativas que arroja el estudio es que de las 13,107 ha construidas entre el 2000 y el 2014, el 56% fue en la periferia y sólo el 23% en suelo urbano consolidado (UN-Habitat, NYU, LILP, 2016).

El caso de Bogotá es similar porque muestra un proceso de metropolización también a partir de la década de los 80. Según la información del POT de Bogotá (2000), en 1964 la ciudad tenía un perímetro urbano -que obedecía a los reglamentos de urbanismo- de 14.615 ha, de las cuales sólo el 54% se encontraba urbanizado o construido. Esta enorme disponibilidad de suelo urbanizable (alrededor de 51.000 ha) facilitó una expansión rápida y lineal hasta mediados de los años 80. En 1985, el perímetro urbano alcanzaba las 24.800 ha, un crecimiento de la superficie de 70% en 20 años, de las cuales el 85% estaba realmente urbanizado. Este aumento se explica gracias a un crecimiento muy rápido de la demanda, con un modelo de ocupación del suelo muy poco denso (POT, 2000).

Por otra parte, el incremento del área urbana registrada entre 2001 y 2010, fue de 3,334 Ha (que se suman a las 39,723 Ha ya existentes), lo que significa una tasa anual de incremento del 0,9% desde el 2001. El área construida (en esa extensión de 3,334ha), suma 3,394 ha durante el mismo período (2001 - 2010), de las cuales, el 59% fue relleno, 34% expansión y 7% formalización (UN-Habitat, NYU, LILP, 2016). No se presentan desarrollos en “salto de rana” (leapfrog), es decir que la mayor parte de las nuevas construcciones se realizan en suelo urbanizado, lo cual probablemente responde a los instrumentos legales, urbanísticos y financieros que ha logrado implementar Colombia. No obstante, en términos de densidad de población, se observa una diferencia de casi 50 hab/ha entre el área urbana y el área de expansión, siendo en el primer caso 245 hab/ha y en el segundo, 196 hab/ha.

BOGOTÁ, COLOMBIA. Expansión urbana desde 1917 hasta 1989

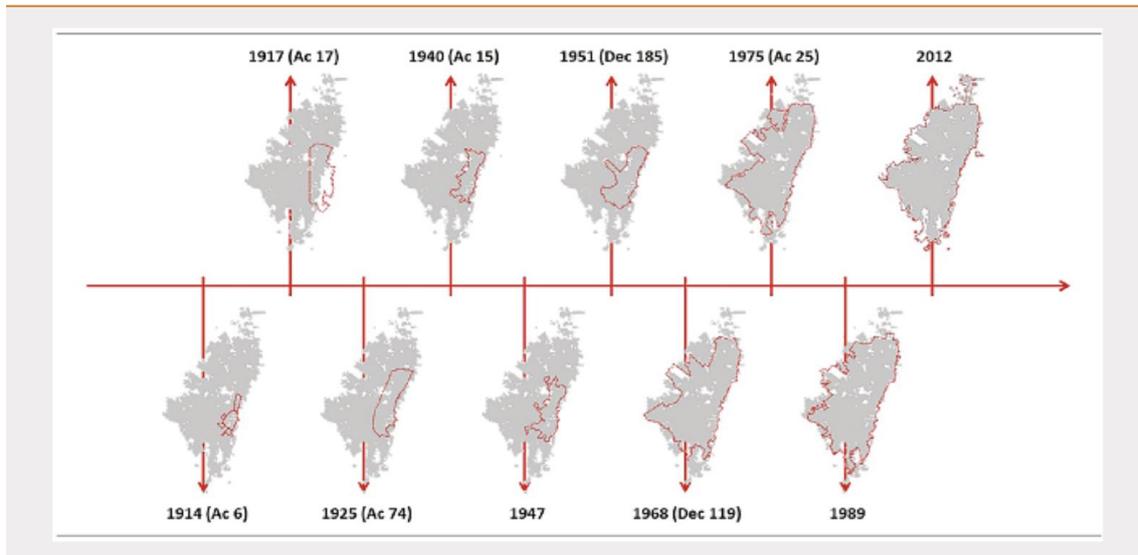


Imagen 13. Evolución del perímetro urbano oficial de Bogotá durante el siglo XX.

Fuente: Garavito, G. y Urbina, G., (2019)

Este mismo fenómeno de expansión de la mancha urbana ocurrió con Centroamérica y México, donde el mayor porcentaje de aumento se produjo a partir de la década de 1980, coincidiendo con el cambio de modelo económico, de sustitución de importaciones a los *programas de ajuste estructural (PAEs)*, que promovieron procesos de apertura y desregulación. Cuando se comparan con la media global de urbanización y con países en etapas similares de urbanización, los países centroamericanos presentan altas tasas de crecimiento de la población urbana (Banco Mundial, 2018).

Centroamérica es la segunda región con la urbanización más rápida del mundo, después de África, con una tasa de crecimiento urbano anual del 3.8% en las últimas dos décadas, superando 1.7 veces el promedio mundial y dos veces el promedio de Latinoamérica, esto de acuerdo con el 'Estudio de la urbanización en Centroamérica: Oportunidades de una Centroamérica urbana', publicado por el Banco Mundial (BM) en 2018. Aunque la proporción de personas en ciudades aumentó del 48% en 1990 al 59% actual, la región sigue siendo la menos urbanizada de Latinoamérica. (Diario La Estrella, Panamá, 2024)

En el caso de Costa Rica, por ejemplo, el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en 2022, así como datos de Segovia-Fuentes (2018) y el Banco Mundial (2023) indican que de un total de 5,044,197 habitantes, el 85% (4,287,567 hab) se considera población urbana, concentrada fundamentalmente en la GAM, que ocupa el 3,8% del territorio nacional (196.700 ha que incluyen tanto el suelo urbano como el de expansión). Investigaciones realizadas por el Programa Estado de la Nación -PEN- (2016), indican que entre 1982 y 2013, el área construida en la GAM casi se duplicó, producto de un proceso de metropolización (no planificada) del Valle Central, que implicó el crecimiento discontinuo de la mancha urbana y la integración de las localidades adyacentes a la GAM.

En ausencia de controles efectivos, se traspasaron los límites de algunas regulaciones; por ejemplo, en 2012 el porcentaje de suelo dedicado a uso urbano que estaba ubicado fuera del

“anillo de contención” delimitado en el Plan GAM de 1982, era más de veinticinco veces mayor que en 1986. En ese mismo lapso, la densidad de población en la GAM pasó de 68,3 a 75,4 hab/por hectárea urbana (PEN, 2016). Sin embargo, este aumento se concentró en la periferia de la capital, dado que según datos del INEC, entre 2000 y 2011, San José sufrió una pérdida habitacional del 5,0%, mientras que los cantones periféricos aumentaron su población en más de un 15,0%

Como consecuencia de este proceso, el valor del suelo amplió la brecha entre zonas rurales y urbanas, así como entre cantones, lo que a su vez reprodujo desde el punto de vista habitacional la segregación entre sectores de distintos niveles de ingreso. Incluso el mismo Estado obvió los planes establecidos, y propició algunas concentraciones urbanas que hoy son focos de pobreza. En las zonas centrales de ciertos cantones hoy puede hablarse de un virtual agotamiento de las áreas urbanizables, en tanto que en otras áreas dotadas de infraestructura (centro de la capital, por ejemplo) más bien se observan procesos de despoblamiento (PEN, 2016).

La insuficiencia de la acción pública permitió que, en la práctica, el mercado inmobiliario operara con pocas restricciones. Los costos sociales y económicos derivados de ello ponen en evidencia que, sin política de Estado, la oferta y la demanda no alcanzan para mejorar las condiciones de vida de la población. Hoy tenemos una ciudad dispersa, distante y desconectada (PEN, 2024)

GAM, COSTA RICA. Expansión urbana desde 1990 hasta 2017

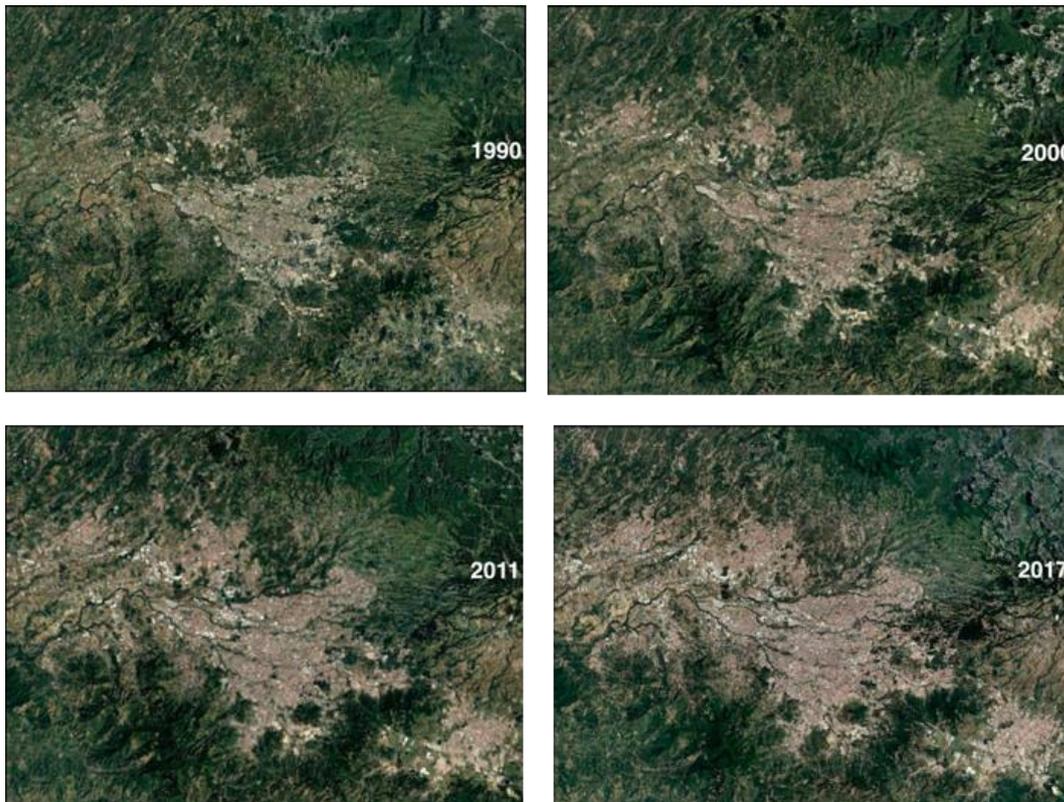


Imagen 14. Expansión urbana de la GAM desde 1990 hasta 2017

Fuente: google earth

En el caso de Ciudad Guatemala, la extensión urbana en 2013 fue de 37,566 ha, aumentando a una tasa media anual del 1,9% con respecto al año 2001. De ese incremento, el 34% fue en la periferia (suelo de expansión). (UN-Habitat, NYU, LILP, 2016).

CIUDAD GUATEMALA, CENTROAMÉRICA. Expansión urbana desde 1900 hasta 2014

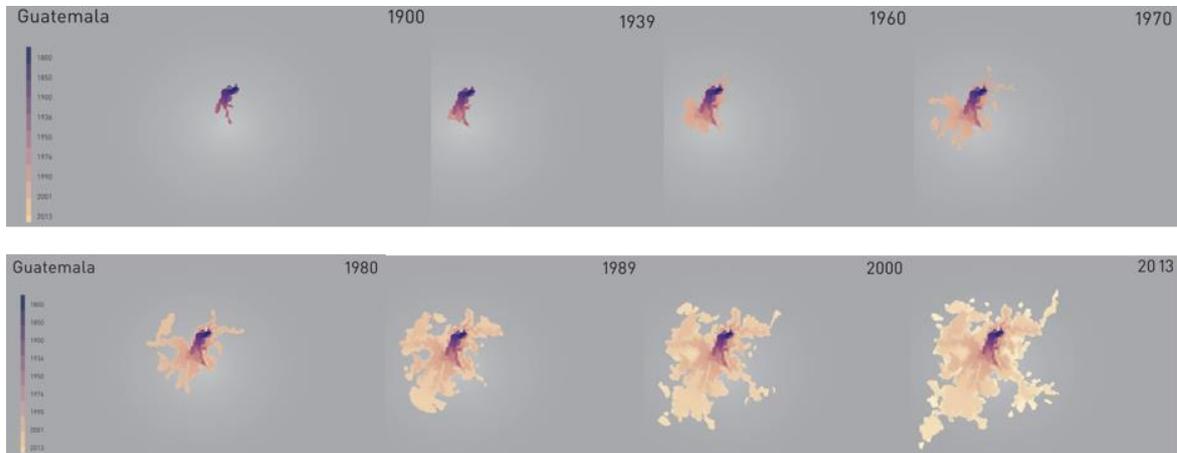


Imagen 15. Evolución de la expansión urbana Ciudad Guatemala.

Fuente: Construcción propia a partir del Atlas de expansión urbana (ONU Habitat-NYU-LILP, 2016)

En el caso de Ciudad de México, la extensión urbana en 2013 fue de 210,020 ha, aumentando a una tasa media anual del 3% con respecto al año 2000. De ese incremento, el 49% fue en la periferia (UN-Habitat, NYU, LILP, 2016).

CIUDAD DE MÉXICO. Expansión urbana desde 1900 hasta 2014

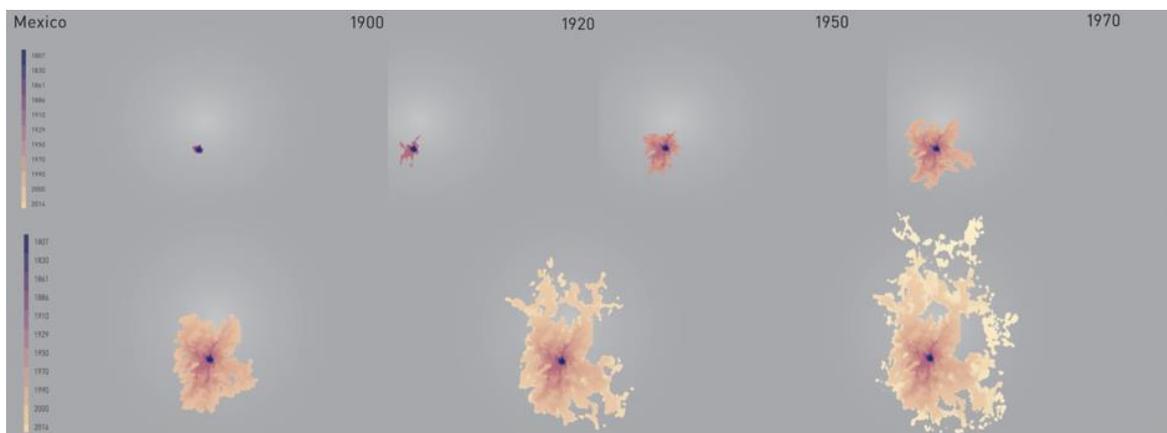


Imagen 16. Imágenes de la expansión urbana Ciudad de México

Fuente: Construcción propia a partir del Atlas de expansión urbana (ONU Habitat-NYU-LILP, 2016)

Un hallazgo importante en la investigación realizada por Montejano J., Caudillo C., Ávila y otros (2023), sobre expansión y crecimiento urbano en México tiene que ver con el aumento del suelo edificado fuera de las zonas urbanas: *se puede apreciar una reducción de la proporción del suelo urbano edificado con respecto al total del suelo edificado en México, pasando de 80.1% en 1975 a 71.8% en 2014, lo cual apunta sin duda a un proceso de edificación (dispersa o en clústeres dispersos) fuera de los límites oficiales de lo que se considera urbano, probablemente representado en su mayoría por desarrollos inmobiliarios periurbanos. (...) Por otro lado, se*

confirma la tendencia al aumento de la población urbana (grado de urbanización [GU]), pues pasa de 75.2% en 1975 a 78.4% en 2014, muy probablemente por la vía del aumento de la densidad en zonas periféricas de las ciudades.

En el Sistema Urbano Nacional (SUN) se confirma que todas las regiones muestran una tendencia al crecimiento disperso, es decir, sin continuidad espacial, presentando además una pérdida de densidad sostenida promedio a escala regional. Es muy interesante observar que, a partir de 1990, la pendiente se invierte, acelerando la forma de consumo espacial a manera de leapfrog o salto de rana en al menos tres regiones. En el periodo 1975-2014 la suma del suelo urbano edificado (dentro del SUN) creció 2.63 veces su superficie, mientras que la suma del conjunto de la población urbana apenas se duplicó en el mismo lapso, es decir, en cuarenta años el suelo edificado total creció tres veces, mientras que la población solo se duplicó.

Anexo B. Constituciones en América Latina

En total, ha habido más de 190 constituciones en la región desde la independencia, un promedio de diez por país. El que más ha promulgado es Venezuela, con 29. El que menos, Argentina, con solo 3. Colombia tuvo una de las constituciones más duraderas de toda América Latina, desde 1886 hasta su reemplazo en 1991. La más antigua vigente es la de México, de 1917. En América Central, la mayoría son de la década de 1980: El Salvador (1983), Guatemala (1985), Honduras (1982), Nicaragua (1987), a excepción de la de Panamá (1972), herencia de la dictadura y bajo fuertes cuestionamientos, y la de Costa Rica (1949), de más larga data en un país con una historia de mayor estabilidad y bienestar que sus vecinos. (Victoria Dannemann, 2020). Todas las constituciones latinoamericanas aparecen divididas en dos partes principales: la sección orgánica, referida a la organización del poder y la sección dogmática, referida a la declaración de derechos. Por otra parte, su evolución se puede establecer en cuatro etapas, según Roberto Gargarella (2018): i) el constitucionalismo “experimental”, particularmente preocupado por la consolidación de la independencia (1810-1850); ii) el “fundacional”, interesado, sobre todo, en la consolidación económica (1850-1917); iii) el “social”, orientado a recuperar la olvidada “cuestión social” (1917-1980) y; iv) el de los derechos humanos, dirigido a sanear la crisis de derechos humanos propia de la década del 1970 (1980-2000).

Anexo C. Reserva Thomas van der Hammen

El objetivo original de la reserva, diseñada por Thomas van der Hamenn, era ser un obstáculo a la conurbación de Bogotá, Chía, Cota y Funza. (Julio Carrizosa, 2017). DAPD, Alba et al.(2002) sostienen que el fenómeno de la conurbación urbana -al igual que la dispersión de la ciudad y el policentrismo-, estimulan la fragmentación espacial, que trae consigo problemas de segregación y exclusión social (conjuntos habitacionales cerrados vs barrios marginales informales), de movilidad, de adecuado acceso a servicios, altos i

Imagen 17. Delimitación Reserva Thomas van der Hammen, norte de Bogotá

