

Corporación Universitaria del Caribe - CECAR
ISSN: 2422 - 085X
Enero - Diciembre 2015
Sincelejo, Colombia

02

Procesos
Urbanos

Revista de divulgación científica

Facultad de Ciencias Básicas, Ingeniería y Arquitectura

Grupo de investigación: Teoría e historia de la arquitectura y la ciudad.



Procesos Urbanos

Revista de divulgación científica
Facultad de Ciencias Básicas, Ingeniería y Arquitectura.
Grupo de investigación: Teoría e historia de la arquitectura y la ciudad

Revista Procesos Urbanos

Facultad de Ciencias Básicas, Ingeniería y Arquitectura.

ISSN: 2422-085X (papel)

ISSN: 2500-5200 (on line)

Sincelejo, enero – diciembre de 2015

Piedad Martínez Carazo

Rectora

Lidia Flórez de Albis

Vicerrectora académica

Jhon Víctor Vidal

Vicerrector de Ciencia, Tecnología e Innovación

Pedro Arturo Martínez Osorio

Editor

Gilberto Martínez Osorio

Francisco Martínez Ochoa

Coeditores

Comité Editorial:

PhD. Alexander Niño Soto. Universidad del Norte

PhD. Jorge Ramírez Nieto. Universidad Nacional de Colombia

Msc. Juan Carlos Pergolis. Universidad Católica de Colombia

PhD. Piedad Martínez Carazo. Corporación Universitaria del Caribe, CECAR

PhD. Emiro F. Martínez. Universidad de York, Canadá

Comité Científico:

Msc. Gloria Aponte García. UPB, Medellín

PhD. Jorge Gómez Ricardo, Universidad del Magdalena

Msc. Gilberto Martínez Osorio, Corporación Universitaria del Caribe, CECAR

PhD. Alfredo Otero Ortega, Corporación Universitaria del Caribe, CECAR

Editorial CECAR

Libia Narváez Barbosa

Coordinadora editorial

Eduardo Támara Galván

Corrector de estilo

GRÁFICAS DEL CARIBE S.A.S.

Diseño gráfico

Cra. 1B No. 40-42 Montería Tel. (57) (4) 782 6622 Telefax (57) (4) 781 7112

Email: diseño@graficaribe.co

Dirección:

Carretera Troncal de occidente

Kilómetro 1 vía a Corozal

Tel: 2804029 2804017 2804018 Ext 1115

www.cecar.edu.co

<http://revistas.cecar.edu.co/procesos-urbanos>

<http://ojs.cecar.edu.co/procesos-urbanos>

PROCESOS URBANOS hace parte de:



GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS URBANIZACIONES CERRADAS EN COLOMBIA: EL CASO DE CHÍA

Urban management in Colombia gated communities: the case of Chia

Alejandro Mendoza Jaramillo¹

Recibido: 19 julio de 2015. Aceptado: 15 septiembre de 2015

RESUMEN

El presente trabajo hace un breve recorrido por las lógicas y procesos de gestión urbanística en torno a uno de los fenómenos de ocupación del suelo más difundidos en las ciudades latinoamericanas: - urbanizaciones cerradas -, aterrizado en el municipio de Chía-Colombia. Interesa develar las particularidades y similitudes en la instalación de ese producto inmobiliario y la gestión urbanística habida en el nivel local de gobierno en perspectiva comparativa. La hipótesis que fundamenta la investigación es que la gestión urbanística de las urbanizaciones cerradas comenzó a recaer de manera importante sobre el nivel de gobierno local, a partir de las reformas administrativas ocurridas en la inflexión 1990-2000, lo cual generó una contradicción entre un fenómeno territorial con implicancias metropolitanas, las cuales resultaron en normativas fragmentarias que buscaron regular las urbanizaciones cerradas y viabilizar o legalizar los emprendimientos generados fuera del marco normativo vigente. La propuesta metodológica e instrumental se considera la investigación desde una perspectiva hipotética-deductiva. Se remite a un estudio

retrospectivo de un fenómeno en un territorio específico. Se evidencia un panorama en el que los instrumentos normativos resultan insuficientes e ineficientes para llevar a cabo una gestión urbanística integral, lo que comprobaría que la localización intensiva de urbanizaciones cerradas a lo largo y ancho del territorio municipal, es producto del aprovechamiento por parte del mercado inmobiliario de los vacíos legales existentes, además de la sucesiva reformulación de los instrumentos ya vigentes para darles un sustento legal.

Palabras clave: Urbanizaciones cerradas, Chía, Gestión Urbanística.

ABSTRACT

This paper makes a brief tour of the logical planning and management processes around one of the most widespread phenomena occupation of land in Latin American cities -gated communities- landed in the town of Chia-Colombia. It is important to reveal the peculiarities and similarities in the real estate product installation and the urban management at the local government level in comparative perspective. The hypothesis

¹Especialista y magíster en Planificación Urbana y Regional por la FADU-UBA y sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia; con experiencia en procesos de gestión urbana en Colombia (Chía) y Argentina (Morón). Actualmente se encuentra inscrito en proyectos de investigación en el campo de las ciencias sociales (en el tema espacio público) y del urbanismo; al tiempo que trabaja la gestión social desde el Instituto Distrital de Recreación y Deporte de la ciudad de Bogotá DC. Entre otras experiencias profesionales, está la docencia en seminarios relacionados con la demografía y el gobierno urbano en la Universidad Nacional de Colombia. Contacto: almeja05@gmail.com – Bogotá (Colombia).

underlying the research is that the urban management of gated communities began to fall significantly on the level of local government from administrative reforms occurred in 1990-2000 inflection, which generated a contradiction between a territorial phenomenon with metropolitan implications, which resulted in fragmentary legislation that sought to regulate gated communities and implement or legalize projects generated outside the existing regulatory framework. With respect to the methodological and instrumental proposal, a research is considered from a hypothetical-deductive perspective. It refers to a retrospective study of a phenomenon in a specific territory. A scenario in which the policy instruments are insufficient and inefficient to conduct a comprehensive urban management, which would prove that intensive gated location across the municipal territory is the product of property market exploitation, by the evidence of legal loopholes in addition to the successive reformulation of the instruments already in place to give them a legal basis.

Keywords: gated communities, Chia, urban management.

INTRODUCCIÓN

El surgimiento de nuevas problemáticas y la profundización de otras existentes continúan siendo hoy en día, los rasgos que definen al objeto de estudio de urbanistas, sociólogos urbanos y de todos aquellos interesados en la cuestión urbana, así como también la preocupación de gran parte de los decisores técnicos y gestores territoriales. Problemáticas que fueron incididas por las lógicas de producción económica que se extendieron a lo largo y ancho del mundo occidental en las últimas décadas y que cobran mayor relevancia en consonancia con la aceleración del proceso de urbanización y "des-ruralización" poblacional.

Dificultades en el funcionamiento urbano ocasionadas por el aumento del parque automotor, la extensión descontrolada de la mancha urbana, la intensa contaminación de los recursos naturales (principalmente

aire, agua y suelo), la dependencia a una fuente de energía altamente contaminante e ineficiente en rendimiento, la paulatina pérdida de espacios públicos de socialización junto con la consolidación de nuevos escenarios privados, entre otras, son moneda corriente en la actualidad y es por ello que cada vez, más tipos de actores centran sus agendas de estudio y acción en la cuestión urbana en general y la gestión urbanística en particular.

Si bien los procesos económicos, políticos y urbanos acaecidos en décadas anteriores, parecieron ser comunes y manifestarse de similar manera en todos los países latinoamericanos en general, incluidos los suramericanos, con patrones espaciales imbuidos culturalmente de los que hacia fines del siglo XX irradiaban los países desarrollados del mundo occidental; sendas dinámicas fueron abordadas desde diferentes perspectivas por las administraciones locales, pues desplegaron una gestión urbanística con diversidad de instrumentos de intervención territorial de acuerdo con los recursos propios (vg. escala territorial, factor ambiental disponible o formas de organización del Estado).

Producto de tales dinámicas resultaron diversas políticas urbanísticas, planes, proyectos y distintos tipo de actuación cuya formulación depende no solo de los recursos con que cuenta un determinado territorio (económicos, políticos, tecnológicos y sociales), sino que además están determinados por la forma de organización del Estado, por lo que por ejemplo, los mecanismos de gestión urbanística de un país organizado en forma de república unitaria serían diferentes a otro que se rija por el sistema federal. De manera que aun cuando desde el contexto institucional se analice una misma dinámica urbana

no se debe separar la acción pública o políticas públicas (*policies*) del juego político o política (*politics*) de la cual es la expresión y sobre la cual se apoya. No se puede hablar de juego político sin hablar de la naturaleza y de las características del Estado y de la sociedad en los cuales se dan el juego político y la acción pública (Jolly, 2005, p65).

Esto se entiende porque la gestión urbanística –GU en adelante²– es tributaria de las dimensiones institucional y jurídica que definen a un Estado; aunque también juegan un papel determinante sobre ella las transformaciones que le son propias a sus marcos de referencia (socioeconómico y político-institucional). La transformación de los rasgos que definen a la GU según el recorte temporal del que esté hace pensar que su aplicación en un tema puntual, como lo son las urbanizaciones cerradas -UC en adelante-, debe presentar algunas evidencias concretas de dicho proceso. En este sentido, a continuación se describen las características que tomó la GU de las UC en el municipio de Chía, por lo que se hace una descripción de los instrumentos normativos de ordenamiento territorial aplicados durante las décadas de 1990 y 2000, frente al fenómeno urbanístico señalado.

Para ello se recurrió a fuentes primarias y secundarias de información. Entre las primeras, se realizó entrevista al funcionario encargado de la oficina de planeamiento del municipio, Santiago Echandía, el cual nos brindó su opinión sobre la situación actual de la GU en general y de los procesos ocurridos frente a las UC en particular. Entre las fuentes del segundo tipo se recurrió a los instrumentos normativos locales con los cuales se adoptaron los lineamientos para el ordenamiento del territorio municipal y que sirvieron para la regulación en la instalación de las UC.

La hipótesis que fundamenta la investigación, es que la GU de las UC comenzó a recaer de manera importante sobre el nivel de gobierno local a partir de las reformas administrativas ocurridas en la inflexión 1990-2000, lo cual generó una contradicción entre un fenómeno territorial con implicancias metropolitanas –

debido a su desarrollo intenso –y la profusión de instrumentos urbanísticos locales, los cuales resultaron en normativas fragmentarias que buscaron regular las UC y viabilizar o legalizar los emprendimientos generados fuera del marco normativo vigente. Tal panorama se ha visto parcialmente modificado desde inicios del siglo XXI, pues en el país se ha intentado contener desde proyectos de ley nacional, una orientación más global de las políticas territoriales en torno al fenómeno de las UC.

Conocer de qué manera se adoptaron y transformaron los mecanismos de GU a las necesidades de regulación del fenómeno inmobiliario durante las dos últimas décadas en el municipio de Chía, resulta el objetivo del presente artículo. En cuanto a la propuesta metodológica e instrumental, se considera la investigación desde una perspectiva hipotético-deductiva, por lo que se remite a un estudio retrospectivo de un fenómeno en un territorio específico, seleccionado de entre otros tantos posibles, a fin de vislumbrar las convergencias y divergencias en los actores, mecanismos y procesos, para llegar a conocer cuál ha sido el rol que el nivel de gobierno local ha jugado a través de la GU y sus instrumentos de intervención, (para ver más detalles de la metodología aplicada se recomienda leer Mesa-Lago, 2002).

Cabe destacarse que el estudio del fenómeno de las UC en el territorio municipal no constituye el eje de análisis central del presente trabajo, pues ha sido ampliamente abordado desde diferentes perspectivas por la literatura académica (Cabral, 2005); sino que por el contrario, este funcionará a manera de apoyatura para indagar la relevancia del factor institucional en la GU habida en el municipio de Chía³.

²En el presente artículo se entiende por gestión urbanística al conjunto de acciones, instrumentos y procesos que, desde las administraciones públicas de gobierno, se establecen con el fin de regular las dinámicas de ocupación y uso del suelo (sea rural, suburbano o urbano), preservar el interés público por encima del privado y conducir al conjunto social a un modelo de desarrollo integral y equitativo. En tanto que la actividad de gestión urbanística articula a los distintos actores decisores (técnicos o políticos) con las fuerzas de la sociedad civil (individuales, empresas u organizaciones) en la consecución de un fin último, en ella se expresa el pensamiento político que la atraviesa (Suárez, 2009).

³Es importante recordar que para el presente análisis se recurrió al fenómeno de las UC aunque otros fenómenos urbanos también hubieran podido servir para el mismo fin –cada uno con sus especificidades–, la relación entre la institucionalidad y las UC constituye en un tema con poco abordaje o desarrollo académico debido a la complejidad que inviste. Aquí nos referimos a procesos urbanos característicos de la inflexión de los siglos XX-XXI tales como shopping malls o parques industriales. A los fines del artículo, por UC se comprenden aquellos resultados o productos inmobiliarios del proceso urbanizador llevado a cabo principalmente por agentes privados cuya característica distintiva

En el caso de la presente investigación interesaba elegir un municipio que cumpliera con las siguientes características que permitiera su comparación: haber experimentado un crecimiento poblacional intenso en las últimas décadas (verificable en los dos últimos periodos intercensales), contar con equipamientos e infraestructura de gran tamaño con funcionalidad regional, estar localizado en un radio no mayor a los 60 kilómetros de distancia de la ciudad principal de un área metropolitana, poseer en su territorio un 'circuito' considerable de UC, y por último, que se pudiera reconocer alguna acción del Estado en materia de GU de las UC presentes. Así, dentro de las múltiples opciones existentes, se escogió a Chía (Cundinamarca)⁴.

Ahora bien, para hacer la comparación de GU de las UC y ante la magnitud de las transformaciones experimentadas en el marco temporal de los últimos 20 años, se consideraron dos recortes temporales: el primer periodo, década de los noventa, corresponde con la consolidación de las políticas económicas neoliberales en el país, la expansión de las UC en el territorio y de reforma institucional del Estado (vía descentralización administrativa). El segundo por su parte, correspondiente a los años dos mil, evidencia el reajuste institucional de las políticas de Estado en materia de GU.

Al mismo tiempo, debido a que esta hablando de procesos que dependen de los distintos niveles de gobierno que hacen al país, en el artículo se desarrolla una descripción a profundidad a través de unas dimensiones de análisis de la GU, a saber: Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística⁵, propiedad del suelo⁶ y gestión urbanística y ejecución del planeamiento⁷ (ver tabla 2).

Estas dimensiones se construyeron a partir de lo argumentado por autores como Jolly (2005), Maldonado (2013) y García-Bellido (2001), los cuales señalan que estas contienen las subdimensiones o aspectos generales de GU sobre los cuales se puede estructurar una lectura comparativa. En el mismo sentido, las dimensiones ofrecen un breve panorama de subtemas como las regulaciones (formas institucionalizadas de cohesión y validación social), de jurisdicciones o distribución de competencias (composición interna del sistema jerárquico de gobierno) y de cómo estas dos se implementan en el territorio (aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal).

Finalmente, el orden expositivo del texto es el que sigue: en los dos primeros apartados se hace una lectura vertical o profunda sobre la GU encontrada en Chía en las décadas 1990 y 2000. A continuación se

es el cercamiento físico que sirve para la delimitación de fronteras, sin importar sus dimensiones, equipamientos internos, densidad, valor del suelo o de los requerimientos para la compra de una vivienda, siendo el cerramiento físico la única condición excluyente.

⁴El municipio además es un caso paradigmático en lo que a UC se refiere en virtud de que experimentó la concreción de tales inversiones inmobiliarias con mayor fuerza que los otros municipios metropolitanos. En este sentido, las intensas dinámicas metropolitanas que determinaron su desarrollo suburbano, se explican en parte por las buenas condiciones ambientales y paisajísticas que ofrece y por su localización estratégica e infraestructura que aseguran una fluida conectividad con la ciudad central de la metrópolis, lo que ha permitido que en el municipio se cuente con alrededor de 300 proyectos de UC instalados actualmente.

⁵La dimensión está compuesta por dos subdimensiones: nivel territorial con competencias legislativas sobre la gestión urbanística y nivel territorial en el que residen las competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos.

⁶Esta dimensión considera la existencia de instrumentos normativos que restringen/condicionan la propiedad del suelo como derecho absoluto, a través de la definición explícita de la función social y ecológica que debe tener la propiedad así como de las capacidades de reacción administrativa que tiene el nivel de gobierno correspondiente para sancionar el incumplimiento de las obligaciones o compromisos urbanísticos.

⁷La dimensión está conformada por ocho aspectos que se consideran como claves dentro del proceso de gestión urbanística: tipología de los planes implementados; existencia de procesos de participación ciudadana en las dinámicas de gestión urbanística; grado de flexibilidad para modificar los instrumentos de gestión urbanística; utilización de regiones como instrumento de gestión y control territorial; definición e implementación de estándares urbanísticos de calidad ambiental; posibilidad de utilizar mecanismos de captación de plusvalías para el financiamiento urbano; necesidad de contar con autorización o licencia para urbanizar, y por último, la posibilidad de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas.

hacen algunas reflexiones finales sobre los principales problemas, retos y propuestas de intervención que se pueden detectar de la descripción hecha. Por cuestiones de espacio, las descripciones, el análisis comparativo y la formulación de resultados se presentan de forma sintética y acotada, aunque se recomienda consultar las referencias bibliográficas al final del texto para profundizar en los temas tratados.

PRIMER RECORTE TEMPORAL: DÉCADA DE 1990

Dado el contexto institucional unitario de Colombia, Chía se ciñe a las normas proferidas por el poder legislativo nacional, de manera que el Concejo Municipal solo tiene la potestad de proferir acuerdos municipales con los cuales ha adoptado los instrumentos-mecanismos de GU exigidos por la normativa nacional.

Los primeros antecedentes de instrumentos para el ordenamiento del territorio municipal datan de la década de 1970, con los Acuerdos 16 de 1974 y 32 de 1976⁸. Posteriormente, a inicios de la década de los noventa, se implementó en el municipio el 'Plan de los 100 millones', el cual funcionó como uno de los primeros planes de ordenamiento vial urbano en Chía. En 1991, el Acuerdo 011 apuntó algunos lineamientos con los que se intentaba desincentivar la construcción y parcelación en las zonas rurales, al igual que ordenó la creación de una "junta técnica" encargada de estudiar el cumplimiento cabal de los requisitos exigidos a las solicitudes de urbanización⁹. Esta medida revela el interés del municipio en evitar la conurbación con la ciudad de Bogotá y se constituye en un antecedente importante a la implementación de los

planes de ordenamiento territorial exigidos por la Ley 388/97.

De acuerdo con Osorio (2011), el último acuerdo permitió la instalación de UC en zonas que antiguamente eran de dedicación agrícola, forestal y de granjas. Asimismo, creó una zona exclusiva destinada para viviendas suburbanas (zona suburbana especial -ZsbE-)¹⁰, con área de división y desarrollo mínima de una hectárea y una densidad de 10 viviendas por hectárea. Aquí no se distinguió entre los diferentes tipos de UC que se estaban instalando en el territorio, por lo que todas fueron afectadas bajo el nombre de parcelación o condominio. En la zona mixta recreacional (ZMR), también se permitió la instalación de UC. Esto dio paso al florecimiento inusitado de las UC con bajas densidades en las áreas rurales del municipio, pues el permiso de su construcción, fuera para uso principal o anexo, legitimó la localización de tales proyectos en dichas áreas; así surgen condominios tradicionales como Encenillos de Sindamanoy, Hacienda Santa Ana y Altos de Yerbabuena.

Con la ampliación de la cantidad de zonas rurales disponibles en las que se podía construir emprendimientos residenciales cerrados de baja densidad, se empezó a reforzar el carácter de ciudad dormitorio de Chía. Este hecho puso de manifiesto una contradicción existente entre el objetivo de desurbanización que había motivado la aprobación del acuerdo y el estado de situación real que presentaba el territorio.

En 1994 el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo 03, "Estatuto de urbanismo para el municipio de Chía", con el que se crearon

⁸El Acuerdo 16 de 1974 establece una primera zonificación de usos permitidos en las zonas rurales y urbanas para el municipio. Entre las primeras, define 14 zonas divididas en cuatro usos principales (recreación, agrícola, granjas y forestales), mientras que en el suelo urbano define 9 zonas con cinco tipos de actividades permitidas (zona central, residencial, comercial, mixta industrial y residencial suburbana). Con la reformulación del articulado principal y la adopción del Acuerdo 32 de 1976 se mantienen los tipos de actividad permitidos en los suelos urbanos y se amplían en el caso del suelo rural (agregando la zona denominada "verdes" y las "zonas predominantemente comerciales rurales").

⁹Dicho comité técnico especializado integraba funcionarios de distintas dependencias del gobierno local, así como expertos consultores, los cuales asesoraban al municipio en temas puntuales y estaba encargado de definir la disponibilidad para la prestación de los servicios públicos domiciliarios en aquellas parcelaciones-proyectos que solicitaran la licencia de urbanización.

¹⁰Se exigía a los proyectos la siembra de 10 árboles por cada vivienda, al tiempo que se recordaba la obligación de que estuvieran reguladas por un reglamento de copropiedad aprobado por la Oficina de Planeación Municipal.

nuevas zonas en los suelos urbanos y rurales -zona de vivienda de interés social, Zona mixta recreacional urbana, Zona industrial y Zona de uso mixto-. En lo que refiere a la instalación de UC, este nuevo acuerdo conservó la regulación existente en el instrumento normativo anterior, al tiempo que permitió su localización en la Zona de usos múltiples -ZUM-, siempre que los proyectos tuvieran el carácter de usos anexos¹¹.

Si bien como estatuto de urbanismo municipal no tenía el mismo objetivo de los actuales planes de ordenamiento territorial, resulta de interés el hecho de que en su artículo 59 se ofreciera una primera definición de las UC que se estaban instalando en el municipio. En este caso, se entienden las obras diseñadas o ejecutadas: "(...) bajo un mismo concepto arquitectónico y urbanístico, multifamiliar o unifamiliar, en la cual la existencia y la localización de los bienes de propiedad y uso privado e individual están subordinados a la existencia y localización de áreas y bienes de propiedad y uso comunal".

Ahora bien, en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, Chía debió adoptar un plan de ordenamiento territorial -POT en adelante-. La alcaldía municipal (2009) señala que en el proceso de formulación de ese POT se recogieron las recomendaciones del diagnóstico realizado por la Universidad Nacional de Colombia en el municipio, se integraron las estrategias que se consideraron pertinentes y que fueron recogidas en las mesas de trabajo que fueron abiertas al público, a la revisión del plan de desarrollo municipal y de los diferentes planes sectoriales departamentales (dando cumplimiento a lo estipulado en la Constitución Nacional). De esta manera surgió el Acuerdo 017 del 2000.

SEGUNDO RECORTE TEMPORAL: DÉCADA DE 2000

En el POT se formula un proyecto de ordenamiento cuyo objetivo es preservar y ampliar el carácter rural del municipio, buscando salvaguardar la oferta ambiental a través de un desarrollo sustentable y de una detallada y exigente normatividad de orden ecológico y ambiental, tanto para el área urbana como para la rural. Esto en concordancia con las políticas del Ministerio del Medio Ambiente, las directrices de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)¹², las disposiciones del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Ley 99 de 1993).

Una particularidad que mostró el Acuerdo 017/00, fue la creación de nuevas zonas a partir de la escisión de las estipuladas por el instrumento antecesor (tabla 1). Osorio (2011) señala que la zonificación propuesta por el POT intentó aumentar las densidades en las zonas donde ya estaban algunas UC, buscó consolidar la vocación residencial del municipio y ejercer un mayor control sobre los usos del suelo futuros de los próximos diez años, a partir de los ya existentes.

En este sentido, se mantuvo la autorización para instalar UC en las zonas de granjas, rural suburbana, agrícola y de usos múltiples, respetando las respectivas condiciones. A estas se agregaron: la zona de bosque protector (incluye la condición de que el emprendimiento recupere la porción de bosque natural que afecte y mantenga una política de control sobre el suelo), rural suburbana (densidad de 10 viviendas por hectárea), rural de vivienda campestre (conformada por dos sectores con densidades máximas de 10 y 20 viviendas por hectárea), y la inclusión de nuevas especificaciones para UC pequeñas en la zona residencial urbana.

¹¹Entre las condiciones que debían cumplir los proyectos inmobiliarios, estaba contar con la posibilidad de conectarse a las redes de servicios públicos y ofrecer acceso inmediato desde una vía o zona de uso público.

¹²Las Corporaciones Autónomas Regionales son la primera autoridad ambiental a nivel regional (que geográficamente conforma un mismo ecosistema o unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica), dentro del ordenamiento ambiental en el país. A través de la Ley 99 de 1993 se organizó la Sistema Nacional Ambiental (SINA), en el cual se incorporó la figura de estas corporaciones de carácter público, dotadas con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, las cuales están a un mismo nivel que el Ministerio de Medio Ambiente. A noviembre de 2007, eran 34 corporaciones en todo el territorio nacional.

Si bien el artículo 15 del POT complementa la definición hecha sobre las UC¹³ por el acuerdo anterior e incluye unas directrices parciales que permiten la construcción en suelos suburbanos (en términos de densidades habitacionales, tamaño de predios, alturas y normas constructivas), estas resultaron insuficientes para reconocer la necesidad de crear verdaderos mecanismos de gestión territorial, adecuados a la naturaleza particular de tales territorios y de los productos inmobiliarios que allí se estaban desarrollando.

Algo parecido ocurrió con los sucesivos decretos de la Alcaldía y los acuerdos del Concejo Municipal en la materia, pues en ellos no se menciona la suburbanización de los suelos rurales a causa de los emprendimientos inmobiliarios cerrados, de manera que el fenómeno existía técnicamente, pero se desconocían sus implicancias en otras esferas de la vida (vg. económica, física y socialmente). Un ejemplo de ello lo constituye la ocupación intensiva de los cerros de oriente, principalmente junto a la autopista norte, aun cuando fueron declarados como áreas de reserva forestal protectora por el POT local, en atención a su condición de zonas de producción de recursos hídricos y de recarga acuífera, así como de importancia estratégica regional por la normativa nacional -artículo 61 de la Ley 99 de 1993-. Ello estaría indicando el incumplimiento del compromiso adquirido por la municipalidad ante las autoridades nacionales, de velar por la efectiva preservación y protección de dicho ecosistema estratégico.

Asimismo, cabe señalarse que la continuación de los requisitos laxos e incoherentes para

la obtención de los permisos de instalación de las UC exigidos en los acuerdos anteriores, correspondió con el interés de la municipalidad por incentivar la llegada de proyectos destinados a familias con buena capacidad económica, grupo preferencial del mercado consumidor de las UC, en virtud de que con ellos se esperaba aumentar los ingresos tributarios del municipio para mejorar su capacidad de autofinanciación (vía impuesto predial).

Ahora bien, cabe decirse que el Acuerdo 017/00, vigente en la actualidad, ha tenido tres revisiones de contenido, cumpliendo con lo estipulado en la normativa: en 2003, 2005 y la última desde el año 2009. En la primera revisión se destacó la confusión que presenta en la estructura normativa, en lo que refiere a vivienda y la zonificación correspondiente¹⁴, pues se caracteriza al municipio de Chía como un territorio cuyo eje de desarrollo es el suelo rural, sin que se adoptaran las medidas necesarias para la supervisión de las actividades y usos que allí se estaban instalando¹⁵.

A este respecto, Echandía (2013) señala "Principalmente la confusión se creó en que la aplicación de la norma era muy buena para los predios grandes y para los promotores inmobiliarios que tenían capacidad de desarrollar los terrenos disponibles, cumpliendo con todas las especificaciones normativas, en contraposición a la población local. Esto además estuvo vinculado con los cambios estructurales en la economía, ya que pasamos de ser un territorio cuya principal actividad era agropecuaria, a ser más urbano".

¹³Entendiéndolas como "(...) aquellas conformadas por varias edificaciones de unidades unifamiliares, bifamiliares o multifamiliares, que comparten áreas o estructuras comunales privadas derivadas del régimen de comunidad, y áreas y servicios comunes a toda la agrupación, tales como vías privadas, áreas de estacionamiento, zonas verdes, muros de cerramiento, porterías y otros similares".

¹⁴Para la elaboración de estos escenarios se utilizaron densidades promedios de desarrollos existentes, que oscilan entre 90 y 120 viviendas por hectárea para las zonas Urbanas y de 40 a 50 viviendas/hectárea en el suelo rural y suburbano, por lo que permiten el desarrollo de condominios, aún en zonas destinadas a la producción agrícola y de granjas.

¹⁵Esto también se puede encontrar en la mixtura de usos permitidos que colindan con tales emprendimientos inmobiliarios, no solo de actividades productivas -como cultivos de flores, gran y pequeña industria y algunos reductos de cultivos agrícolas tradicionales-, sino también de los centros poblados -zonificados como zonas suburbanas-.

Tabla 1. Zonificación e instalación de UC en el municipio de Chía
Zonificación del municipio de Chía según los distintos acuerdos aprobados por el Concejo

	Acuerdo 11 (1991)	Acuerdo 03 (1994)	Acuerdo 17 (2000)
	Zona histórica (ZH)	Zona histórica (ZH)	Zona histórica (ZH) Zona de uso institucional (ZUI) Zona urbana de servicios públicos (ZUSP)
Zona urbana	Zona residencial urbana (ZRU) Zona residencial urbana especial (ZRUE) <i>////</i>	Zona residencial urbana (ZRU) Zona residencial urbana especial (ZRUE) Zona de vivienda de interés social (ZVIS)	Zona residencial urbana (ZRU). Especifica zonas para vivienda unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar y de conjuntos o agrupaciones.
	Zona mixta comercial urbana (ZMCU) <i>////</i>	Zona mixta comercial urbana (ZMCU)	Zona mixta comercial urbana (ZMCU)
	<i>////</i>	Zonas de uso mixto (ZUM)	Zonas de uso mixto (ZUM)
	<i>////</i>	Zona mixta recreacional urbana (ZMRU)	Zonas recreativas de uso privado (ZRUPr) Zonas recreativas de uso público (ZRUPu)
Interfase suburbana	<i>////</i>	Zona industrial (ZI)	Zona industrial (ZI) Zona de minas y canteras (ZMC) Zona industrial rural (ZIR)
	Zonas mixtas comerciales suburbanas (ZMSB)	Zonas mixtas comerciales suburbanas (ZMSB)	Zona rural de vivienda campestre y campestre especial (ZVC y ZVCE)
	Zonas mixtas recreacionales (ZMR)	<i>////</i>	Zona recreacional y turística (ZRT)
	Zona suburbana especial (ZSBE) <i>////</i>	Zona suburbana especial (ZSBE) <i>////</i>	Zona rural suburbana (ZRSB)
	<i>////</i>	<i>////</i>	Zona de corredor vial suburbano (ZCVSB)
	Zona granjas (ZG)	Zona granjas (ZG)	Zona granjas (ZG)
	Zonas agrícolas (ZA)	Zonas agrícolas (ZA)	Zonas agrícolas (ZA)
	Zonas forestales (ZF)	Zonas forestales (ZF)	Zonas de reserva forestal protectora (ZRFP) Zona de bosque protector (ZBP)
	Zonas mixtas comerciales rurales (ZMCR) <i>////</i>	<i>////</i>	Zonas mixtas comerciales rurales (ZMCR)
Zona rural	<i>////</i>	<i>////</i>	Centros poblados rurales (CPR)
	Zonas verdes (ZV) <i>////</i>	<i>////</i>	Zona jardín de uso múltiple (ZJUM) Zona jardín de uso múltiple especial (ZJUME)
	Zona resguardo indígena (ZRI) <i>////</i>	Zona resguardo indígena (ZRI)	Zona resguardo indígena (ZRI)
	<i>////</i>	Zona rondas de río (ZRR)	Zona de protección del sistema hídrico (ZPSH) Zona periférica de protección de humedales (ZPPH) Zona de riesgo (ZR) Zona forestal de amortiguación (ZFA)
	<i>////</i>	<i>////</i>	Zona de uso institucional rural (ZUIR) Zona rural de servicios públicos

* Las casillas en sombreado, corresponden con aquellas zonas en las que se permitió la construcción de UC.
Fuente: Elaboración propia con base en Osorio (2011).

Un segundo punto, relacionado con el anterior es la disparidad existente entre lo diseñado para el ordenamiento territorial y los procesos consumados en el corto plazo de implementación del POT. Esto se hizo manifiesto de dos maneras: de un lado, se dio una autorización indirecta para que el desarrollo urbanístico se hiciera a través de bajas densidades, dado el escaso control hecho sobre el suelo rural, lo que a la postre, aceleró la expansión urbana en los suelos rurales desplazando la producción agropecuaria¹⁶, reduciendo las áreas dedicadas a la protección ambiental, al tiempo que se desbordaban las zonas de uso residencial (el perímetro urbano de Chía aumentó de tamaño trece veces entre la década del ochenta y los años dos mil, pasando de 34 a 463 hectáreas).

De otro lado, la suburbanización del área rural presionó para que los terrenos intermedios aceleraran el proceso de fraccionamiento de la tierra para la instalación de los emprendimientos económicamente más rentables, lo que generó procesos desordenados de ocupación del territorio, como en el caso de las veredas Bojacá y La Balsa, que se caracterizan por los desarrollos residenciales inconexos y desarticulados de la estructura urbana principal¹⁷.

En la revisión del año 2005 se hizo un levantamiento catastral y censal de los predios existentes en las nueve veredas y el casco urbano, intentando definir un patrón en el comportamiento predial con base en la información del historial de trámites autorizados por la oficina de Planeación Municipal. En ese sentido, entre los años 1980 y 2005 se otorgaron en total, 264 licencias de construcción para UC, entre conjuntos cerrados y condominios; de estos, el 65% se localizó dentro del perímetro urbano, un 29% en las áreas rurales, mientras que apenas un 6% estaba dentro de lo definido como zonas suburbanas -o áreas complementarias- (Osorio, 2011).

Esto llamó la atención de los expertos, pues la poca cantidad de autorizaciones expedidas para ese tipo de emprendimientos en las zonas suburbanas, aun cuando los instrumentos de planeación han definido que deberían ser precisamente en tales áreas en donde debían instalarse, indicaría la continuidad del incumplimiento en lo estipulado por el POT. Por ello, se propuso una nueva división zonal de acción y gestión según las deficiencias encontradas en el diagnóstico, lo que sirvió de base para dar cuenta de los nuevos procesos de ocupación del suelo.

En el mismo año, la alcaldía municipal de Chía (2005) señaló que los parques y otros espacios peatonales presentaban un creciente deterioro, al tiempo que estaban siendo invadidos o cerrados al acceso público como consecuencia de la instalación de UC. Por ello, se propuso una nueva división zonal de acción y gestión con base en las deficiencias encontradas en el diagnóstico; sin embargo, las conclusiones obtenidas y las propuestas formuladas no trascendieron normativamente, pues el Acuerdo 017/00 no tuvo mayores modificaciones en dicha revisión¹⁸.

Por último, y en cumplimiento con los tiempos establecidos por la Ley 388/97, en la actualidad se está realizando la revisión y actualización de los contenidos del POT en su conjunto. Esta tarea que empezó desde el año 2009, ha contado con el apoyo de diversos expertos bogotanos en la materia. De esta última revisión se puede señalar poco, pues como aún está en desarrollo no se ha definido una versión final del nuevo POT municipal. Empero, es válido señalarse una serie de aspectos que se consideran importantes, pues a juicio de Echandía (2013), esta nueva generación de planes de ordenamiento que se estarían gestando en todo el país, ofrece nuevas oportunidades en tanto que hay una mayor conciencia de la necesidad de llevar a cabo una buena planificación, así como se está dando una mayor participación del sector privado en alianza con los municipios.

¹⁶Del archivo que reposa en la Secretaría de Planeamiento del municipio se pudo detectar que la mayoría de las solicitudes de licencias urbanísticas pertenecientes a zona de granjas, aun cuando debieran corresponder a actividades agrícolas o agropecuarias, correspondieron a proyectos inmobiliarios.

¹⁷La primera concentra el 45% del total de UC instaladas en suelo rural, mientras que La Balsa alcanza al 18%.

¹⁸La mayoría de las conclusiones de este seguimiento fueron elaboradas por el Grupo de Planeación de la Dirección, apoyado por un grupo permanente de estudiantes universitarios de pregrado y postgrado que permitieron montar

Un aspecto importante y que determina la actual revisión del POT, es el cambio del marco normativo que define el ordenamiento territorial en el país en virtud de la prolífica normativa proferida durante la última década. Así, desde inicios de la década de los años dos mil se promulgaron distintas leyes y decretos reglamentarios, que junto con diagnósticos específicos, intentaron complementar el marco normativo dispuesto por la Ley 388/97. En este sentido, algunos temas que requerirán ajustes en el texto original son: los valores a cobrar por concepto de sanción urbanística (Ley 810/03); la necesaria inclusión de las directrices señaladas en la Ley de Ordenamiento del suelo rural, parcelación y edificación (Decreto 3.600/07), como las Unidades de Planificación Rural (UPR) o de definición del umbral máximo de suburbanización para Chía; la revisión de las modificaciones hechas sobre las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión; el tema de la liquidación de la participación en plusvalías (Decreto 4.065/08), y por último, todo lo referido a las licencias de urbanización en suelo rural y temas ambientales relacionados (Decreto 1.469/10).

Un último instrumento normativo de reciente expedición que resulta de suma importancia dentro del actual proceso de ajustes al POT, es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT - Ley 1.454 de 2011). En ella se ofrecen distintos esquemas organizativos de las entidades territoriales para la concreción de objetivos específicos, al mismo tiempo que revitaliza el papel de los niveles departamentales -al otorgarles la facultad de coordinar la creación de esas asociaciones intermunicipales o interprovinciales ad hoc-. Esto resulta

crucial, pues tras décadas de inoperancia del nivel intermedio de gobierno, representa una oportunidad para que éste se reposicione y articule los diferentes procesos de ordenamiento territorial que llevan a cabo los municipios.

Aquí se denota entonces, cómo el contexto institucional ha incidido de manera particular sobre la gestión urbanística local, pues en la medida en que el nivel intermedio de gobierno, los Departamentos, han resultado a manera decorativa, sin intervenir en el territorio ni acompañar a los municipios en sendas dinámicas de planeación; ello explicado en parte por su carencia de autonomía: "la ausencia del departamento en estas gestiones es debido fundamentalmente a la carencia de autonomía, a la capacidad institucional y a la capacidad económica" (Echandía, 2013).

En el mismo sentido y tal como lo demuestra el testimonio del Secretario de Planeación Municipal, la LOOT no se ha empezado a ejecutar de manera explícita en Cundinamarca, pues aun cuando recae sobre la Gobernación del Departamento la responsabilidad de acompañar a Chía en el proceso de revisión del POT, ésta se ha mantenido ausente

en este momento nosotros estamos haciendo la revisión del POT y no ha hecho presencia la gobernación, que era su obligación, no la ha hecho, ni siquiera ha convocado a los municipios para decirles cuál es la orientación que tiene el Departamento para poder hacer eso (Echandía, 2013).

Por su parte, la definición de unas condicionantes que antes no se consideraban importantes, como la existencia de infraestructura de servicios

e implementar dos unidades de trabajo nuevas al interior de la Dirección de Planeación: El expediente municipal (que en la actualidad está consolidado) y el Observatorio inmobiliario. El grupo de funcionarios de la Dirección de Planeación, adelantó el proceso de revisión y repartió responsabilidades de acuerdo los con contenidos del plan de ordenamiento territorial, del plan de desarrollo y de los diferentes planes sectoriales. Ello permitió un acercamiento con la comunidad por medio de mesas de trabajo conforme con las correspondientes políticas y objetivos. Este grupo de trabajo logró importantes gestiones con el Ministerio de Desarrollo Económico, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital y los municipios de la Sabana centro encaminados a la articulación de los diferentes Planes de Ordenamiento Territorial en un modelo de desarrollo común propuesto por la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca.

públicos, resultan en obligaciones tanto para el Estado que otorga las licencias de construcción (en términos de tener un proceso de inversión y planificación en infraestructura y/o de controlar el estado de situación), como para el sector privado interesado en invertir (hacer el pago de los tributos de construcción y plusvalías bajo diferentes modalidades –dinero, tierras o infraestructura faltante-).

Por último, en referencia a la capacidad técnico-institucional y financiera con que cuenta el municipio, elemento importante para la formulación de cualquier plan de ordenamiento, Chía presenta un buen estado financiero gracias a las asociaciones estratégicas que ha hecho en los últimos años¹⁹. La Secretaría de Planeación Municipal de Chía es considerada una de las más grandes que hay en Cundinamarca, con una planta de personal de alrededor de 70 funcionarios²⁰, por lo que ha sido capaz de llevar a cabo al mismo tiempo, procesos tan diversos como la formulación de un Plan maestro de movilidad, de espacio público y hacerse cargo de la revisión del POT. Esta buena capacidad técnico-institucional se explica por el mismo vacío que ha dejado el gobierno departamental como asesor de los municipios, pues ha obligado a Chía a 'apersonarse' y tomar un liderazgo en estos temas.

COMENTARIOS FINALES

Lo expuesto hasta aquí evidencia un panorama en el que los instrumentos normativos han resultado insuficientes e ineficientes para llevar a cabo una GU integral, lo que comprobaría que la localización intensiva de UC a lo largo y ancho del territorio municipal, es producto del aprovechamiento por parte del mercado inmobiliario de los vacíos legales existentes, además de la sucesiva reformulación de los instrumentos ya vigentes

para darles un sustento legal (cambio de zonificación, decretos excepcionales entre otras modalidades²¹). Esta situación manifiesta una debilidad por parte de la administración local en su tarea de ordenar el territorio de manera integral, pues por el contrario, "más que una normatividad que legitime a los cotos cerrados, existe una serie de ingredientes sueltos que se eslabonan para dar un sustento legal" (Cabrales y Canosa, 2001: 247).

Ahora bien, a manera de cierre del artículo, en este subapartado interesa hacer una lectura horizontal o comparativa de las dimensiones de la GU que se explicitaron en el apartado metodológico para complementar la descripción hecha hasta este punto (ver Tabla 2).

Dentro de las particularidades encontradas en las dimensiones consideradas se puede destacar que una característica de Chía, es que el municipio goza de una buena autonomía para ejercer las funciones del planeamiento, ejecución y control urbanístico en general, y de llevar a cabo la GU de las UC en particular. Esto en virtud de que el marco normativo del país establece que dicho nivel es el responsable primario del ordenamiento del territorio. En Chía tal entrega se manifiesta a partir del proceso descentralizador experimentado durante la década de los años noventa y se reforzó con la expedición de las leyes 388/97 y posteriores.

En este sentido, el municipio cuenta con la potestad para expedir los instrumentos normativos con los que se definieron los aspectos generales de ordenamiento del suelo, a los cuales se debieron acoger tales proyectos residenciales (en particular el

¹⁹En 2014 empezó a recaudar el valor correspondiente a plusvalías que no se había cobrado en las administraciones locales anteriores. Según cálculos estimativos de la Secretaría de Planeación Municipal, el monto alcanzaría un total de 7 billones de pesos colombianos (más de 3 mil 600 millones de dólares). A esto se suma la partida presupuestaria corriente anual del municipio: 120 mil millones de pesos colombianos (casi 62 millones de dólares). En lo que refiere a las asociaciones, desde 1990 Chía hace parte de la asociación de municipios Asocentro (Asociación de Municipios de Sabana Centro), en la que convergen once municipios y cuenta con una capacidad de inversión que se asemeja a la de la gobernación de Cundinamarca.

²⁰De estas, 20 se dedican a Contraloría o supervisión de las obras que están en ejecución en el municipio, mientras que las restantes 50 están abocadas a procesos de planificación (generación, evaluación, análisis y seguimiento de información, atención al ciudadano).

²¹En décadas anteriores el cambio de zonificación fue una de las estrategias que más utilizó el municipio para autorizar la construcción de los emprendimientos inmobiliarios nuevos.

POT), además de que sobre las autoridades del nivel local de gobierno recayó la responsabilidad de emitir los instrumentos de aprobación que dan vía libre a la instalación definitiva de las UC (vía permisos). Una característica que marca la diferencia sustancial entre los instrumentos locales proferidos durante la década de los noventa de los emitidos en los años dos mil, es que la segunda década mostró unos instrumentos más completos, con unas autoridades locales más autónomas que contaban con mejores capacidades para hacer frente a sus responsabilidades. Empero, estos siguieron resultando insuficientes para cumplir con la tarea requerida, pues las dinámicas metropolitanas propias del fenómeno urbanístico superaron los esfuerzos hechos por la administración local.

En lo que refiere a la dimensión "Propiedad del suelo" y siguiendo con lo expuesto más arriba, se pudo encontrar que en el caso de Chía los instrumentos locales –Acuerdo 017/00 y otros- adoptarían la definición de la función social y ecológica de la propiedad establecida por los marcos normativos nacionales (Constitución Política de 1991, Ley 388/97 y Ley 1.454/11). Sin embargo, no se encontró que se hubieran aplicado tales principios dentro de los requisitos exigidos para la aprobación de los nuevos proyectos de UC.

Por su parte, el municipio cuenta con el poder coercitivo para castigar a los infractores de los compromisos urbanísticos adquiridos, de manera que el POT municipal establece los mecanismos sancionatorios económicos o de expropiación de la propiedad a aplicar según cada caso, retomando la ley macro nacional (Ley 388/97). Sin embargo, en la actualidad no se reportan casos en los que se hayan aplicado tales sanciones, lo que permitiría cuestionar la calidad de la función de policía urbanística llevada a cabo hasta el momento por la municipalidad.

De los temas que hacen referencia a la dimensión "Gestión urbanística y ejecución del planeamiento" se puede destacar que Chía trabaja con planes operativos en virtud de que define instrumentos que incluyen la ordenación física del suelo y

que se traduce -en función del interés general- en relativos límites al derecho de propiedad y concreciones vinculantes para los propietarios. Este es el caso puntual del Plan de Ordenamiento Territorial que se expidió a inicios de los años dos mil. Como se señaló más arriba, la característica de esta nueva ola de instrumentos es su mayor complejidad y calidad en comparación con los instrumentos de la década de 1990. Además, a partir de la entrevista realizada se pudo encontrar que se ha intentado evitar las modificaciones excepcionales a los instrumentos de GU existentes (pe. POT), de forma que se podría hablar de una mayor coherencia en esos instrumentos.

De otra parte, es válido destacarse que en el municipio se pudo encontrar un componente consolidado de participación ciudadana dentro de los instrumentos de GU, derivado precisamente de las directrices especificadas en instrumentos normativos nacionales, los cuales fueron retomados por los instrumentos locales correspondientes. Dicha participación se ha aplicado a través de la socialización de los proyectos de acuerdo emitidos por el Concejo local o de los proyectos urbanísticos a desarrollar en el territorio; aunque no se considera la socialización de proyectos de UC por ser obras de inversión de capital privado.

Otras características de la GU durante las dos últimas décadas son: existe la posibilidad de modificar o revisar los instrumentos normativos siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación; se contempla la división del territorio local en zonas estableciendo los usos permitidos, admisibles con condiciones y los prohibidos, edificabilidades máximas potenciales, así como algunos estándares de calidad ambiental que se deben respetar (estos son de aplicación directa y resultan relevantes al tema de las UC, tales como el cálculo de cesiones y áreas libres según el tipo de proyecto o el establecimiento de zonas para la protección ambiental).

Finalmente, se pudo encontrar que en Chía se está intentando aplicar mecanismos tendientes al cobro de plusvalías a las UC instaladas en el territorio, a través del

cobro económico, siguiendo los cálculos establecidos en el instrumento nacional (Ley 388/97). Así, se podría decir que empieza a hacer un cobro retroactivo sobre todos aquellos proyectos de UC instalados como mecanismo de financiación urbana directa. Esto reflejaría la voluntad política de empezar a aprovechar los excedentes de valor que el mercado inmobiliario genera para redistribuirlo hacia otros sectores del municipio. Aunque esta última afirmación puede parecer bastante apresurada, en el sentido de que la recuperación de plusvalías ha sido de aplicación muy reciente, podría dar un halo de esperanza sobre la nueva perspectiva de gestión que se empieza a instalar en las instancias del gobierno local colombiano.

Para terminar, resta señalarse que dentro de las nuevas posibilidades de actuación con que cuenta el nivel local de gobierno en el marco del nuevo siglo, está la opción de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas si existe la necesidad. En el caso de Chía se evidenció que durante los años noventa no se utilizó tal herramienta, y recién hasta la primera década de los años dos mil, se vio la necesidad de hacerlo, debido a la poca capacidad servida para la prestación de servicios públicos domiciliarios. Esto haría pensar en la toma de conciencia por parte de las autoridades locales sobre las limitaciones que presenta la infraestructura para la aprobación de nuevos proyectos de UC.

Tabla 2. Dimensiones de la gestión urbanística en Chía

ASPECTO	DEFINICIÓN
Unidades territoriales	9 veredas y casco urbano (10 localidades)
Área total	80 km ²
Población (2011)	114.881
Densidad poblacional (por kilómetro)	1.436
Distancia de la ciudad capital	31 kilómetros
Cantidad de UC actualmente	278 proyectos aprobados
Organización territorial y distribución de las competencias urbanísticas	
Niveles territoriales con competencias legislativas sobre el ordenamiento urbano-territorial	Concejo municipal de Chía a través de acuerdos / alcalde municipal a través de decretos.
Nivel territorial en el que residen las competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos	Administración municipal. La Constitución Política y la Ley 388/97 definen al municipio como responsable principal de las tareas de planeamiento, ejecución y control urbanísticos.
Propiedad del suelo	
Los instrumentos normativos definen la función social y ecológica de la propiedad	Sí, desde el Acuerdo 017/00 se adopta lo establecido en el marco normativo nacional.
Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos urbanísticos.	Sí, la administración municipal tiene la capacidad de sancionar o abstenerse de aprobar licencias urbanísticas hasta tanto se subsane la falta. El POT municipal establece los mecanismos sancionatorios económicos o de expropiación de la propiedad a aplicar según cada caso retomando la ley macro nacional.
Gestión urbanística y ejecución del planeamiento	
Tipología de los planes	Planes operativos, pues definen instrumentos que incluyen la ordenación física urbanística propiamente dicha del suelo y que se traduce —en función del interés general— en relativos límites al derecho de propiedad y concreciones vinculantes para los propietarios.
Participación ciudadana en los procesos de gestión urbanística	Sí, se establecen garantías expresas y precisas para la participación de los ciudadanos/administraciones públicas interesadas, independientemente de las formas y procedimientos de consulta (se establece en el POT).

Grado de flexibilidad y modificación de la gestión urbanística

Sí, existe la posibilidad de modificar o revisar el planeamiento siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación

Calificación o zonificación de usos del suelo y su control

Sí, se contempla la división del territorio local en zonas estableciendo los usos recomendables, admisibles con condiciones y los prohibidos, edificabilidades máximas potenciales (se establece en el POT)

Estándares urbanísticos de calidad ambiental definidos desde el nivel local

Sí, en el POT se retoma lo dispuesto por la normativa nacional y directrices departamentales

Formas de obtención de los suelos para equipamientos públicos

Vía expropiación, cesión obligatoria y gratuita o por convenio. Es potestad de la administración local llevar a cabo tales mecanismos

Utilización de mecanismos de captación de plusvalías (u otros)

Sí, cobro de plusvalías en 2013

Necesidad de autorización o licencia para urbanizar

Sí, es potestad de la administración local aprobar o no las solicitudes de licencias urbanísticas

Posibilidad de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas

Sí, en la actualidad se encuentra congelada la expedición de licencias hasta tanto se cumpla con algunos parámetros de capacidad servida para la dotación de servicios públicos

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS

Alcaldía municipal de Chía (2005). Revisión Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Chía: S.E.

____ (2009). Propuesta para adopción del Plan Maestro de Espacio Público. Chía: S.E.

Cabrales, L. (comp.) (2005). Estado del conocimiento sobre las urbanizaciones cerradas en Iberoamérica, en Gutiérrez, O. (coord.) La ciudad y el miedo. VII Coloquio de Geografía Urbana. Gerona: Grupo de geografía urbana- Asociación de geógrafos españoles-Universitat de Girona.

Cabrales, L. y Canosa, E. (2001). Segregación residencial y fragmentación urbana: Los fraccionamientos cerrados en Guadalajara, en revista Espiral, Vol. VII (20), 223-253. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Concejo municipal de Chía (1974). Acuerdo 16 de 1974. Chía.

____ (1976). Acuerdo 32 de 1976. Chía.

____ (1990). Plan de los 100 millones. Chía.

____ (1991). Acuerdo 011 de 1991. Chía.

____ (1994). Acuerdo 03. Chía.

____ (2000). Acuerdo 017 de 2000: Adopción del Plan de Ordenamiento Territorial para el municipio de Chía. Chía: S.E.

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la ley 9a. de 1989, y la ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

____ Ley 810 de 2003, por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

____ Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

____ Ley 1.454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogotá D.C.

Constitución Política de la República de Colombia (1991). Documento completo. Bogotá D.C. Disponible en:

- http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.htm.(Consultado el 01 de julio de 2015).
- García-Bellido, J (2001). "Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales", en revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, Vol. 32 (127), 83-144. Madrid: Ministerio de Fomento- Gobierno de España.
- Echandía, S (2013). Entrevista realizada en la Secretaría de Planeación Municipal de Chía. 2013.
- Jolly, J. (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, en revista Desafíos no. 12. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Maldonado, M. (2013). Fundamentos del derecho urbanístico en Argentina, Brasil y Colombia, en Erba, D. (comp.) Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica. Lincoln Institute of Land Policy.
- Mesa-Lago, C. (2002). Parte I. Introducción: Breve revisión del estado de las disciplinas de desarrollo económico de América Latina y los sistemas económicos comparados, en Buscando un modelo económico para América Latina ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica. Caracas: Nueva Sociedad.
- Osorio, G. (2011). Segregación residencial de pequeña escala. El caso de los barrios cerrados en la vereda Cerca de Piedra del municipio de Chía 1980-2005. Tesis de grado para optar al título de magister en urbanismo. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 3.600 de 2007: Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Bogotá D.C.
- _____. Decreto 4.065 de 2008, por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles. Bogotá D.C.
- _____. Decreto 1.469 de 2010: Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. Bogotá D.C.
- Suárez, G. (2009). Documentos de carácter teórico sobre: Redística, dinámica urbana, geografía locacional y gestión urbana integral. Bogotá D.C: Documento de trabajo sin editar.