

INCORPORACIÓN DE ÁREAS DE EXPANSIÓN A SUELOS URBANOS FRENTE A LOS PLANES PARCIALES

Autores: Claudio Fernando García Rey, Nubia Stella Oyola Naranjo, Mary Solanda Sarmiento Caro

RESUMEN

Con el presente artículo se pretende hacer una valoración jurídica sobre la importancia y relevancia de la exigencia de planes parciales a propietarios de terrenos ubicados en zona de expansión urbana para efectos de ser urbanizados, en la medida que éste documento no lo exonera de solicitar la Licencia de Urbanismo donde los prerrequisitos para su elaboración se encuentran contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, en adelante POT, por tanto van a ser los mismos con los que se elabora el plan parcial.

Desde la creación de los instrumentos urbanísticos denominados planes parciales por la Ley 388 de 1997, los ciudadanos han visto con buenos ojos su consolidación para permitir la renovación urbana, a mediana o gran escala, de fragmentos de nuestras ciudades sometidos a un paulatino deterioro, como es el caso de la mayoría de nuestros centros urbanos, esta renovación solo se podría dar con la implementación de este tipo de actuaciones urbanísticas, porque el pensar en una intervención predio a predio sería un fracaso inminente. Este tipo de planes parciales de origen estatal, son un medio eficaz para intervenir porciones de ciudad que deban someterse a renovación urbana, ya sea por el deterioro de su estado actual, por necesidad en el aumento de las densidades por falta de terrenos urbanizables, entre otras razones.

En contravía de los anteriores, están de los planes parciales de origen privado, los cuales solo pretenden incorporar terrenos ubicados en áreas de expansión urbana a suelo urbano, incorporación que debería llevarse a cabo durante el periodo de revisión de cada POT, por iniciativa del burgomaestre de turno.

Palabras claves: plan parcial, licencia urbanística, Plan de Ordenamiento Territorial - POT, urbanismo, área de expansión.

ABSTRACT

The present article aims to make a legal assessment of the importance and relevance of the requirement of partial plans to owners of land located in urban expansion area for the

purposes of being urbanized, to the extent that this document does not exonerate applying for the license Planning where the prerequisites for processing are contained in the Land Use Plan, hereinafter POT, so will be the same with the partial plan is developed.

Since the creation of urban instruments denominated partial plans by Law 388 of 1997, citizens have been welcomed consolidation to allow urban renewal, medium or large scale, fragments of our cities subject to a gradual deterioration, as it is the case of most of our urban centers, this renewal only could lead to the implementation of this type of urban development, because the thought of an intervention farm to farm would be an imminent failure. This type of partial plans of state origin, are an effective means to intervene portions city which have to undergo urban renewal, either by the deterioration of its current state of necessity in increasing densities for lack of developable land, between other reasons.

Counter to the above, are of partial plans from private sources, which only aim to incorporate land located in areas of urban sprawl to urban land, incorporation should be carried out during the review period each POT, on the initiative of the mayor shift.

Keywords: partial plan, planning permission, Land Use Plan – POT, urban area expansion.

INTRODUCCIÓN

La Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015, plantean y reglamentan como única opción para la urbanización de las áreas de expansión a los Planes Parciales. Se tiene como excusa que los centros urbanos de nuestro país se encuentran limitados por su perímetro sanitario (disponibilidad de la prestación de los servicios públicos). Pero además de los “estudios” exigidos para la presentación del plan parcial, se exige que se entreguen las disponibilidades que las empresas de servicios públicos expiden a los predios a intervenir. Siempre sin importar el uso el suelo, salvo en zonas de protección, las empresas prestadoras del servicio entregan dichas disponibilidades, con la condición que el urbanizador construya las obras necesarias para conectarse a las redes matrices de las empresas, es decir que en últimas, es el usuario quien debe realizar las gestiones y obras necesarias para llevar los servicios públicos a su predio.

Si los POT de los municipios establecen mediante unas fichas normativas cuál es la situación urbanística para cada predio: el uso, atributos, densidades, alturas, índices de ocupación, índices de construcción áreas de sección, condiciones ambientales, etc., ¿Qué sentido tiene el solicitarle como requisito al propietario de un predio en área de expansión urbana, un “estudio” que diga lo que ya está establecido en el POT y someterlo nuevamente a una aprobación del Alcalde de turno y de la autoridad ambiental?

INCORPORACIÓN DE ÁREAS DE EXPANSIÓN A SUELOS URBANOS FRENTE A LOS PLANES PARCIALES

Para comprender como se ha llevado a cabo el proceso de consolidación de las ciudades en Colombia, debemos remitirnos y tomar como punto de partida el proceso de colonización española sobre tierras del Nuevo Reino de Granada.

Durante el siglo XVI, la corona española preocupada por la forma como se implantaban las nuevas ciudades fundadas en el nuevo reino; decide por orden del Rey Carlos V, dictar o decretar unas Leyes que tenían como único fin, mejorar la calidad de vida de los habitantes de las nuevas ciudades; a ese conjunto de Leyes los conocemos como Tratado de Indias. Dentro de los puntos más importantes que en materia de Urbanismo promulga este conjunto de Leyes, está: 1. Desconocer por completo el trazado de las ciudades aborígenes. 2. Implantar sin tener en cuenta la topografía un sistema de tramado ortogonal con manzanas de longitud 100 ml por cuadra. 3. Consolidar una plaza principal como eje central de la vida urbana y actividades cívicas, ubicando aun costado el poder civil y al otro el poder eclesiástico. 4. Disponer terrenos bien ubicados para dos edificios públicos: Hospital y plaza de mercado. 5. Se constituyen cuatro usos del suelo: Los solares (suelo para la familia) eran las tierras de los primeros pobladores, según méritos y categorías sociales. Los ejidos (tierras comunales) destinados a pastos comunes y posibles desarrollos urbanos. Los propios y realengas (tierras de corona), que se daban en arriendo y su renta de destinaba a los gastos de la administración. (Amaya, 2012)

La fundación de una ciudad daba jurídicamente el título de propiedad. Tenía un origen medieval y se basaba en la idea de la ocupación de una porción de terreno por conquista. La ciudad era título concedido directamente por la corona española mediante cedula real. (Galvis, 2014)

Durante más de tres siglos nuestras ciudades han crecido espontáneamente con este tipo de malla primaria de implantación, salvo tenues manifestaciones de influencias francesas a principios del siglo XX, como es el caso de los bulevares, diagonales, glorietas y una malla radial urbana.

La mayoría de los gobiernos han centrado sus esfuerzos en solucionar los problemas de tierras rurales, caso contrario sucede respecto a la planeación de ciudades, las cuales han crecido desmesuradamente sin ningún tipo de planeación y por lo tanto a gusto y merced del gobernante de turno. (Amaya, 2012)

Solo hasta el año 1989 con la promulgación de la Ley 9, denominada de reforma Urbana; se comprende la problemática del crecimiento espontáneo de nuestras ciudades; en esta Ley se dictan normas sobre planes de desarrollo, se reconoce por primera vez la existencia del espacio público, se habla de reforma urbana y se comprende la necesidad de llevar a feliz término programas para construir vivienda de interés social, en adelante VIS; se dictan normas para licenciamiento y sanciones urbanísticas, se crean los bancos de tierras y da origen a instrumentos financieros para la reforma urbana. Esta Ley establece dos usos del suelo, ellos son: Urbano y Rural.

Casi diez (10) años más tarde nace la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), la cual modifico en gran medida la Ley 9 de 1989 en materia urbana. Esta Ley tiene como principal objetivo establecer mecanismos que permiten a los municipios, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Esta Ley determina o brinda directrices claras para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial. De la misma forma establece que cada municipio debe incorporar en su plan de ordenamiento territorial, en adelante POT, cinco (5) clases de suelo: Urbano, de Protección, Sub-urbano, de Expansión Urbana y Rural; en donde cartográficamente a una escala 1:20000, se deben elaborar los atributos, densidades, alturas permitidas, índices de ocupación, índices de construcción, restricciones y condiciones generales de cada predio; de la misma forma, se establece que las áreas de expansión urbana deben ser habilitadas para uso urbano durante la vigencia del plan, cosa nunca ocurre, sometiendo a los ciudadanos a la elaboración de un plan parcial si se desea desarrollar urbanísticamente un predio que este inmerso en una área de expansión urbana. (Amaya, 2012).

En tal sentido el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, los considera: “Instrumentos mediante los cuales se desarrollan las disposiciones para áreas incluidas en suelo de expansión urbana, ellos complementan los planes de ordenamiento territorial.”, y el Decreto 1077 de 2015, Art. 2.2.6.1.1.4., en su párrafo determina: “La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana solo podrá expedirse previa adopción del respectivo plan parcial”.

Las áreas de expansión, se consideran como las áreas de futuro desarrollo de las ciudades, durante la vigencia del plan de ordenamiento territorial (POT), según el programa de ejecución del municipio o distrito. El Artículo 32 de la Ley 388 de 1997 fija para este suelo las siguientes condiciones: “1. Ajustarse a las previsiones de crecimiento. 2. Ajustarse a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, parques y equipamiento colectivo.”

El cumplimiento de la norma ambiental en la elaboración del plan parcial

La delimitación de las áreas contenidas en un plan parcial deberán tener en cuenta: El carácter morfológico y homogéneo del sector en donde se va a implantar, la coherencia con las estrategias y vocación del POT y la atención a problemas del sector.

¿En qué momento es obligación adoptar planes parciales y cuál es su importancia? De acuerdo a la definición que la Ley 388 de 1997 hace sobre los planes parciales, estos son obligatorios para efectos de desarrollar y complementar los POT, para determinadas áreas urbanas y las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y además, en los eventos en que se desarrollen unidades de actuación urbanística, macro proyectos y operaciones urbanas especiales.

Con posterioridad los decretos reglamentarios establecieron la obligatoriedad del plan parcial para la incorporación del suelo de expansión urbana a la zona urbana, no obstante, el POT de cada municipio dentro de su contenido ha determinado las diferentes categorías de suelos en todo su territorio.

Adicionalmente el suelo de expansión urbana es definido por la norma urbanística actual como el: *“Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución...”*, así, al delimitarse la zona de expansión urbana en cada municipio a través del POT, sería innecesario exigir un plan parcial para su desarrollo, si la misma Ley determina que dentro de la vigencia de éste se habilita su uso, de acuerdo con las disposiciones, restricciones y demás elementos contenidos en el POT.

En concreto, la labor que tendría el Alcalde de turno, si cumpliera su función de forma rigurosa, eficiente y no solo buscando el lucro, sería la de revisar las condiciones que dentro del POT se han determinado para el desarrollo de dicho suelo, verificar su cumplimiento, realizar los ajustes que la Ley le exige para poder desarrollarlo urbanísticamente y habilitar su uso, todo bajo su propia iniciativa sin esperar que los particulares lo hagan bajo su costo.

No así en el desarrollar de determinadas áreas urbanas que requieran de un especial tratamiento, o en aquellos casos en los que deba acudir a la ejecución de unidades de actuación urbanística que involucra la propiedad privada de varios ciudadanos como cuando se va a realizar una renovación urbana y en la ejecución de macro proyectos es realmente necesario contar con un plan parcial, en la medida que en este se establece el aprovechamiento de los espacios privados, con la asignación de sus usos específicos, intensidades de uso y edificabilidad, así como las obligaciones de cesión, construcción y dotación de equipamientos, espacios y servicios públicos, que permitirán la ejecución asociada de los proyectos específicos de urbanización y construcción de los terrenos incluidos en su ámbito de planificación, por tratarse de actuaciones urbanísticas especiales que en algunas ocasiones no han sido expresamente planteadas en los POT municipales.

Los asentamientos de origen informal se originan en el caso colombiano a finales del siglo XIX, pero cobran mayor relevancia tanto en cantidad como en variedad con los procesos migratorios campo-ciudad en su mayoría ocasionados por el conflicto armado en nuestro territorio. Solo hasta el año 1989 con la Ley de reforma urbana, el estado le da una mirada a las ciudades e inicia el proceso de estudio de estas. Según datos oficiales el territorio conformado de manera informal en nuestras ciudades corresponde al 30%¹, es decir casi una tercera parte de las ciudades colombianas han crecido de manera espontánea por la negligencia e inoperancia del estado siendo poco diligentes en los procesos de expansión urbana. La falta de unas reglas claras de juego en el tema de la incorporación de tierras con una alta vocación urbanizable, hace que los ciudadanos ocupen cualquier terreno, y cuando decimos cualquier terreno, es que en un 90% de los casos ocupan o se asientan en los que más problemas presentan por amenazas naturales, ya sea por remoción de masas o inundaciones; Para luego ser excluidos por muchos años de equipamiento urbano que mejore su calidad de vida con la excusa de que ocupan “Zonas de Alto Riesgo”. Para después de 20 o 30 años, a cuenta gotas iniciar sendos procesos de Legalización de Barrios (Procesos solo a cargo de las secretarías de planeación municipal), en donde una interconexión de saneamiento básico puede costar diez veces más de lo que vale en el sector privado y en donde el político de turno parece como el salvador de los más oprimidos cosechando más votos.

Es por lo anterior, que debemos reconocer que la debilidad de las políticas nacionales y/o municipales sumado a la falta de interés de los gobernantes de turno no han generado por un lado una posibilidad real de acceso a la vivienda producida bajo los esquemas de mercado formal para sectores de población de bajos recursos y por el otro, una posibilidad de crecimiento ordenado y planificado de nuestras ciudades, en donde el tejido urbano sea lo más importante, en donde se reconozca que el espacio público prima sobre el particular, en donde plantee una vocación de desarrollo definida y esta sea su ruta crítica para crecimiento y consolidación.

Intervención o pronunciamiento de la Administración local en la adopción del plan parcial

Para comprender mejor la situación anteriormente expuesta, es necesario comprender qué es un plan parcial, y cuál es su función.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto compilatorio 1077 de 2015, modificado por el Decreto 2218 de 2015, se define el plan parcial como: el instrumento mediante el cual se

¹ Datos suministrados por CAMACOL. 2014.

desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macro proyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la Ley 388 de 1997.

Cada propietario de terrenos en zonas de expansión está en la obligación de presentar un plan parcial, un trámite que puede tardar entre 2 y 5 años, un trámite meramente burocrático y nada técnico, por los siguientes motivos:

a. Debe contar con un estudio denominado por algunos municipios EPUG (Estructuración y Planificación Urbanística General), la cual debe contar con unos contenidos ambientales y de amenaza natural con aprobación del ente ambiental de la jurisdicción competente. Una actuación que previamente está inmersa dentro del POT respectivo, toda vez que los estudios ambientales se realizaron cuando se determinaron cuáles era los suelos de protección del municipio, sus restricciones y los diversos elementos con los que deben contar.

b. Debe contar con un acto administrativo proveniente del Alcalde Municipal para su adopción. Un acto que debería ser iniciativa del Alcalde Municipal en la medida que él está en la obligación de generar soluciones de vivienda para lo cual debe procurar la incorporación al área urbana de bienes ubicados en áreas de expansión, como una solución a la problemática de falta de vivienda digna y el deber constitucional del Estado de proveerla. Incluso, este visto bueno en muchas ocasiones es emitido por alguien que por lo general desconoce cuál es la problemática que vive su municipio en materia de terrenos urbanizables, y que en muchas ocasiones solo ve en este trámite una forma de lucro personal, toda vez que le cobran al usuario constructor, la expedición de tal acto.

c. Se le exigen al ciudadano para la elaboración del plan parcial los mismos requisitos que la Secretaría de Planeación o Curaduría requiere a la hora de solicitar la expedición de la licencia urbanística; entre otros: un Estudio de suelos, un Levantamiento topográfico y un Estudio detallado de amenazas o riesgos por fenómenos de remoción en masa e inundación (EDARFRI).

La Ley 388 de 1997, nos dice que los planes parciales podrán ser elaborados por la administración municipal o propuestos por particulares interesados en su desarrollo, que será costeadado por ellos mismos; y la adopción siempre será por el Alcalde mediante decreto.

La bandera de muchos candidatos a las alcaldías municipales es el ofrecimiento de soluciones de vivienda para los ciudadanos de escasos recursos con la gestión de recursos a nivel departamental, nacional e incluso internacional, sin embargo a la hora de proveer dichas

soluciones en muchas ocasiones busca que sea la empresa privada la que promueva la construcción de vivienda y usan las disposiciones del POT para manipular a su acomodo la gestión de terrenos, ya entregando a particulares terrenos para urbanizar que en ocasiones ni siquiera son terrenos urbanizables, ya recibiendo coimas para aprobar trámites que requieren los constructores como cuando adoptan un plan parcial para efectos de incorporar suelos al área urbana, ya promoviendo proyectos de interés social que se convierten en la inversión de su familia o para pagar los compromisos políticos adquiridos en campaña, en lugar de cumplir con sus funciones, en relación con el ordenamiento territorial, con la incorporación de terrenos ubicados en zonas de expansión a zonas urbanas mediante procedimientos más expeditos y sobre todo de su iniciativa, de manera que cuando un constructor esté interesado en realizar un proyecto, que en últimas no solo beneficia a éste sino que genera soluciones de vivienda, tenga en sus manos la posibilidad de realizar sin mayor traba la construcción de viviendas dignas e incluso en contraprestación solicitar que se desarrolle un número determinado de soluciones con el carácter de VIS y cubrir así el déficit de vivienda que aqueja a la mayoría de los municipios en nuestro país.

La falta de conocimiento en el tema, no solo por parte del ciudadano constructor sino del mismo burgomaestre, es la oportunidad más clara para que la corrupción haga uso de este tipo de procedimientos.

Es por lo anterior, que los constructores deben buscar terrenos lejanos, que les brinden condiciones económicas para que el cierre financiero produzca rentabilidad y así llevar a cabo el proyecto urbanístico.

Renovación Urbana

En la práctica el particular solo puede hacer renovación predio a predio; lo que implica una atomización de usos, que tal vez mejoran la estética del entorno pero que poco beneficia lo público del sector en donde fue implantado. Ocasionando el colapso paulatino de todas las funciones en comunidad, desmejorando la calidad de vida de los habitantes del sector. Ejemplo: En una casona habitada por una familia de 5 personas, se construye un edificio con capacidad de albergar a 20 familias es decir 100 personas, manteniendo el mismo perfil vial, las mismas zonas verdes y las mismas redes de servicios públicos y equipamiento urbano.

Los escasos intentos de planes parciales de iniciativa estatal, que en últimas verdaderamente mejorarían la calidad de vida de los habitantes del sector se quedan en mera implantación urbanística y arquitectónica, ya que se antepone el interés político al urbanístico. Ejemplo: presiones de quienes no desean mejorar el sector. Cabe mencionar que en todo el país los contados intentos de planes parciales se han dado para hacer renovación urbana.

Zonas de Expansión

Nunca se ha dado un plan parcial de iniciativa estatal. ¿Cuál es el motivo? ¿Por qué en la mayoría de POT de los municipios el área de expansión supera el área urbana? ¿Por qué a pesar de existir aumentos de cobertura en la prestación de los servicios públicos nunca hay incorporaciones a áreas urbanas de predios en zonas de expansión, por medio de iniciativas estatales?

La respuesta es muy sencilla, presionar al propietario de la tierra a que por su cuenta y riesgo elabore el plan parcial y se someta a los intereses del gobernante de turno, con el fin de que pueda desarrollar su proyecto no es atractivo bajo ninguna circunstancia.

El tiempo que requiere y la inversión que debe hacerse no solo en la obra sino en el pago de comisiones para que sea aprobado se llevan la ganancia que el constructor pueda esperar y le genera un desgaste por la tramitología.

¿Los planes parciales elevan los costos de los terrenos aptos para construir, por ende, el costo final de la vivienda?, claro que sí. Los pocos terrenos urbanos son muy costosos, aun para hacer proyectos estrato 4. Por ende, nunca se podrán desarrollar proyectos VIS y menos VIP. De otra parte, la aprobación del plan parcial incrementa tanto el costo del proyecto, que para poder desarrollarlo se deben adquirir tierras casi sub-urbanas para poder consolidar proyectos VIS o VIP. En últimas quien termina asumiendo este mayor valor es el comprador.

Este tipo de disposiciones entorpecen el crecimiento legal de las ciudades, promueven la ilegalidad en la construcción, desincentivan el desarrollo de terrenos aptos para ser urbanizados, suscitan la corrupción administrativa y privada, y en general estancan el desarrollo sostenible de una región.

En nuestro concepto, la norma debería eliminar el requisito del plan parcial en los casos en los que se requiera de la incorporación de suelo de expansión urbana a zona urbana y en su lugar, exigir a la administración municipal correspondiente la iniciativa exclusiva de generar dichos planes parciales unido a la obligación de materializar el desarrollo de proyectos de vivienda propuestos desde sus campañas, ya con recursos del presupuesto municipal o a través de convenios con entidades privadas, so pena de recibir sanciones claras y reales para que se deslegitime el accionar corrupto de los gobernantes de turno que infrinjan su obligación de generar vivienda digna para los ciudadanos de escasos recursos.

Plan Parcial, Licencias Urbanísticas y POT

La Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1077 de 2015; plantean y reglamentan como única opción para la urbanización de las áreas de expansión a los Planes Parciales. Se tiene como excusa que los centros urbanos de nuestro país se encuentran limitados por su perímetro sanitario (disponibilidad de la prestación de los servicios públicos). Pero además de los “estudios” exigidos para la presentación del plan parcial, se exige que se entreguen las disponibilidades que las empresas de servicios públicos expiden a los predios a intervenir. Siempre sin importar el uso del suelo, salvo en zonas de protección las empresas prestadoras del servicio entregan dichas disponibilidades, con la condición de que el urbanizador construya las obras necesarias para conectarse a las redes matrices de las empresas. (Nieto y Fernández, 2011)

Es importante precisar que los POT de los municipios establecen mediante unas fichas normativas cual es la situación urbanística para cada uno de los predios que lo componen, a través de una sectorización en la que se determinan tanto usos, como atributos, densidades, alturas, índices de ocupación, índices de construcción áreas de sección, condiciones ambientales, y en general todas las características propias del sector, por lo cual es innecesario solicitarle al propietario de un predio, por el solo hecho de encontrarse ubicado en área de expansión, un “estudio” que termina citando lo que ya el POT ha determinado para el sector al que pertenece, para someterlo a la aprobación del Alcalde de turno y de la autoridad ambiental, situación que genera un gasto extra que debe asumir el constructor y a la postre, el futuro comprador de la vivienda. (Nieto y Fernández, 2011)

¿De otra parte, si todo municipio está en necesidad de incorporar terrenos óptimos para ser urbanizados y de esta manera proveer a sus habitantes de las necesidades de vivienda, por qué se limita su incorporación a suelo urbano de esta forma tan desgastante cuando debería ser una iniciativa más dinámica de la administración municipal?

En algunos países del mundo existe un instrumento similar al de los planes parciales, con la gran diferencia que ellos los articulan de manera específica a los objetivos de renovación urbana, es decir son el resultado de una gestión integral de uso del suelo y la integración de un diseño urbanístico y arquitectónico que permite nuevos usos urbanos en sectores homogéneos o no de la ciudad; que se han deprimido por acción indiscriminada del hombre o que requieren de una rehabilitación integral por factores externos. (Nieto y Fernández, 2011) Tal es el caso de México en donde los planes parciales de desarrollo urbano son de origen estatal, ya sea: municipal, metropolitano o regional con un interés meramente público; es decir, su intención es disminuir los índices de ocupación y construcción mediante una implantación preconcebida y estructurada de espacios para uso del ciudadano del común, tales como: edificios institucionales, equipamiento urbano, plazas, parques, parqueos, zonas deportivas, entre otros.

La legislación Peruana a su turno, define los Planes de Desarrollo Urbano, como instrumentos similares a nuestros POT, de la siguiente manera:

Es el principal instrumento de gestión y promoción del desarrollo urbano que establece las pautas, lineamientos y estrategias para alcanzar un desarrollo sostenible del centro urbano. Como instrumento de gestión, el Plan de Desarrollo Urbano debe adecuarse a las exigencias generadas por los constantes e inesperados cambios de la realidad. El Plan de Desarrollo Urbano se formula mediante un proceso amplio y participativo con la finalidad de convertirse en un acuerdo social concertado donde se establecen los pactos y compromisos de los diversos actores públicos y privados que intervienen en el desarrollo del centro urbano. (Ministerio de Vivienda, Construcción y saneamiento de Perú, 2009, p.19).

A diferencia de nuestra legislación, estos instrumentos constituyen una herramienta gubernamental, de su total responsabilidad en la elaboración, gestión y cumplimiento, pero que integra el elemento participativo de la comunidad, de una manera activa en la presentación de alternativas y propuestas de mejoramiento en el ordenamiento urbano sustentable, que involucra las áreas de expansión como el entorno geográfico inmediato de los centros urbanos.

El ámbito territorial de un Plan de Desarrollo Urbano corresponde al área ocupada por un centro urbano y el entorno geográfico inmediato sobre el que se localizarán las futuras áreas de expansión urbana. Más allá de este concepto elemental, deben considerarse dentro del ámbito de análisis del desarrollo urbano todos aquellos elementos o condicionantes que, aunque no estén localizados en el entorno geográfico inmediato, tengan impacto sobre la dinámica del centro urbano. Es importante considerar un espacio de análisis más allá de los límites jurisdiccionales debido a que existen compromisos recíprocos entre el centro urbano y el territorio en que se localiza, en razón a que:

Contiene elementos vitales para la vida y desarrollo del centro urbano y su población.

Soporta las consecuencias de las demandas urbanas por recursos. (Agua, el espacio agrícola, entre otros).

Constituye el medio físico-geográfico en el que se originan o desarrollan procesos naturales y humanos con implicancias diversas sobre el centro urbano. Objetivamente podemos graficar este hecho haciendo referencia a los sistemas de abastecimiento de agua para un centro urbano, los cuales generalmente nacen en las cuencas altas, ubicadas muy lejos de los límites urbanos. También podría señalarse el caso de un aeropuerto que sin estar localizado dentro del área urbana, debe ser considerado dentro del análisis y la propuesta del Plan de Desarrollo Urbano, puesto que su funcionamiento y servicio está directamente vinculado al centro urbano. (Ministerio de Vivienda, Construcción y saneamiento de Perú, 2009, p.21).

Recordando que un plan parcial en Colombia, como instrumento consagrado en la Ley 388 de 1997, tiene como objetivo ser un instrumento por el cual se complementa y/o desarrolla

lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial de un Municipio, para renovar zonas de la ciudad o para integrar áreas de expansión urbana al perímetro urbano, lo que separa el tratamiento que se le da al área de expansión del dado al suelo urbano.(Reyes, 2013)

Podemos así decir, que los planes parciales en el ámbito de la Renovación Urbana son:

1. Un instrumento eficaz para la renovación de sectores de la ciudad deteriorados.
2. Promueven el aumento de las densidades, reduciendo de manera sistemática muchos problemas urbanos.
3. Mejoran la calidad de vida de los habitantes.
4. Mejoran la calidad espacial y por ende el valor del metro cuadrado del área intervenida.
5. Son de origen estatal.
6. Se intervienen muchos predios en la medida en que su intervención es mediana o gran escala.
7. Son muy pocos los proyectos que han llegado a feliz término por falta de interés gubernamental.

De otra parte, los planes parciales para incorporar áreas de expansión a suelo urbano son:

1. Un instrumento solo para incorporar porciones de terreno a suelo urbano.
2. Un instrumento que podría obviarse si dentro las revisiones periódicas del POT se hacen las incorporaciones, tal y como lo determina la Ley 388 de 1997.
3. Son de origen particular.
4. Se intervienen pocos predios.
5. Son muchos los planes parciales presentados para ser aprobados y sus requisitos son los mismos plasmados al solicitar la respectiva licencia de urbanización.

CONCLUSIONES

Existe una coincidencia en la importancia de cuatro tópicos, para lograr un desarrollo sostenible e incluyente de nuestras ciudades; estos son: 1. Contar con un plan de Ordenamiento territorial (POT). 2. Promover la accesibilidad y la inclusión de diversas actividades urbanas compatibles con densidades sostenibles. (INCLUSIÓN DE ÁREAS DE EXPANSIÓN). 3. Dar un tratamiento integral a los recursos hídricos; en donde se reduzcan los riesgos que provocan los fenómenos naturales. (BLINDAR LAS ZONAS DE PROTECCIÓN). 4. Desarrollar infraestructura productiva (CONSOLIDAR SU VOCACIÓN). 5. Ampliar y recuperar los espacios públicos.

El plan parcial debe ofrecer una planificación acorde con las directrices y vocación del POT, pero logrando un detalle urbanístico y arquitectónico a nivel predial, mediante diseños y herramientas que permitan conocer el comportamiento inmobiliario.

Al delimitarse la zona de expansión urbana en cada municipio a través del POT, es innecesario exigir un plan parcial para su desarrollo, si la misma Ley determina que dentro de la vigencia de éste se habilita su uso, de acuerdo con las disposiciones, restricciones y demás elementos contenidos en dicho POT.

Es deber de las administraciones pública promover la incorporación de las áreas de expansión a suelo urbano, dentro de marco de su actuación, toda vez que es su responsabilidad generar soluciones a la problemática de vivienda que tienen muchos municipios y dar oportunidad a los constructores formales, legales que quieren desarrollar adecuadamente dicha actividad, proveyendo de herramientas que le permitan cumplir con los propósitos que se plantean en la mayoría de los planes de desarrollo, pero que siendo un gancho para atraer votantes termina convirtiéndose en la oportunidad de obtener recursos adicionales.

Los POT municipales deben contener dentro de sus directrices, la planeación organizada de las ciudades, de manera tal que para que estas se desarrollen y crezcan adecuadamente, este instrumento brinde todas las oportunidades posibles para que el constructor ejecute los urbanismos cumpliendo con las normas del derecho urbano, pero a la vez facilitando la obtención de soluciones de vivienda, sobre todo a los habitantes de más bajos recursos, a unos costos razonables, esto es obviando trámites innecesarios que lo único que generan es el incremento de la burocracia y del valor de la vivienda.

Los planes parciales constituyen una herramienta válida y efectiva a la hora de general renovación urbana, de iniciativa por parte de las Administraciones de turno, en pro del mejoramiento de los sectores deprimidos, pero innecesaria y contradictoria en la incorporación de áreas de expansión al suelo urbano en la medida que deban ser promovidos por el constructor, no así cuando la Administración pública sea quien lo desarrolle por su propia decisión en el marco de sus funciones y en relación con las políticas establecidas en el POT.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amaya Gómez, L. J. (2012). Naturaleza, contenido y alcance del derecho a la vivienda digna en Colombia. *Revista Academia & Derecho*, 3(4), 25-40.

Caicedo, E. (1990). *Reforma urbana: espacio institucional para a ciudad*. Bogotá: Biblioteca jurídica DIKE.

Congreso de la República de Colombia (1989). *Ley 9 (11 de enero), por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. En: Diario oficial 38.650.

Congreso de la República de Colombia (1997). *Ley 388 (18 de Julio), por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. En: Diario Oficial 43.091.

Galvis, F. (2014). *Manual de Desarrollo Urbanístico*. Bogotá: Ed. Temis.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015). *Decreto 1077 (26 de mayo), por la cual se expide el Decreto único Reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio*. En: Diario Oficial 49.630.

Ministerio de Vivienda, Construcción y saneamiento de Perú. (2009). *Manual para la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano*. Recuperado de <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/destacados2/ManualElaboracionDesarrolloUrbano.pdf>

Nieto Estéves, M. L., & Fernández Castañeda, G. G. (2011). Cambios en la estructura urbana de Cúcuta: impacto generado por el plan de ordenamiento territorial en la transformación de la ciudad. *Revista Academia & Derecho*, 2(3), 7-35.

Reyes Sinisterra, C. C. (2013). La valoración del documento electrónico en Colombia. *Revista Academia & Derecho*, 4(6), 87-109.