

CAPÍTULO II

PODER Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA. UN ACERCAMIENTO DESDE LA PROPIEDAD Y EL MERCADO DEL SUELO

Alfredo Restrepo Ruiz¹

© <https://orcid.org/0000-0001-9635-0774>

Resumen:

Este documento tiene como propósito realizar una reflexión sobre el ordenamiento territorial en Colombia a partir de su interpretación como un fenómeno de poder dentro del territorio, que involucra la participación de diversos actores con intereses diversos sobre él. La estructura jurídica y política en Colombia permite que ellos participen condicionando su alcance según la extensión del poder que se detente, bien sea como poder político o poder económico, representando al Estado o a privados.

1 Político. Especialista en Estudios Políticos. Magíster en Estudios Urbano-Regionales. Doctorando en Historia. Docente e investigador de tiempo completo Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín.

✉ alrestrepo@udem.edu.co

Cita este capítulo:

Restrepo Ruiz, A. (2021). Poder y ordenamiento territorial en Colombia. Un acercamiento desde la propiedad y el mercado del suelo. En: Restrepo Tamayo, J. F., Roncancio Bedoya, A. F., Díez Castaño, J. F. y Terreros Calle, J. F. (Coords. académicos). *Derechos fundamentales y sociedad* (pp. 59-89). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali; Editorial Diké. DOI: <http://dx.doi.org/10.35985/9789585147959.2>

Recepción/Submission: Noviembre (November) de 2020.

Aprobación/Acceptance: Enero (January) de 2021.



El texto analiza las relaciones de poder asociándolo a las condiciones básicas del ordenamiento territorial desde la propiedad y el mercado del suelo según las directrices de ordenación del país, también desde el uso, ejecución e interacción de los diversos instrumentos de gestión del suelo que existen en Colombia para el ordenamiento territorial.

Palabras clave:

Poder, política, ordenamiento territorial, propiedad, mercado, Estado, gestión del suelo, instrumentos de gestión.

INTRODUCCIÓN

La existencia e implementación de los instrumentos de planeación y gestión presentes en Colombia en virtud de la Ley 388 de 1997 materializan el desarrollo urbano del país, pues su puesta en práctica concreta sobre el territorio el conjunto de principios, estrategias, y actuaciones consagradas para el ordenamiento territorial y el desarrollo socioeconómico.

Ello establece la primacía del interés general sobre el particular para usar racional y equitativamente el suelo, preservar el medio ambiente y el patrimonio cultural, prevenir desastres naturales, acceder a vivienda digna y a servicios públicos, crear espacio público, ordenar el territorio y ejecutar acciones urbanísticas eficientes e integrales que en su conjunto logren el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país como expresión del desarrollo territorial.

Esta ley establece para el Estado la primacía en la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, es decir, que es el Estado desde sus ramas del poder público dentro de las funciones que a cada una le corresponde quien está facultado para aplicar los instrumentos en los casos específicos que requiera el desarrollo urbano.

Esto evidencia la primacía del poder público sobre el poder privado. No obstante, la aplicación de los instrumentos puede evidenciar en la realidad la relación inversa, pues su ejecución puede estar motivada por intereses particulares, sociales, económicos, urbanísticos, de actores privados en una operación urbanística determinada. Así, el Estado puede favorecer a terceros mediante la aplicación de un instrumento de planificación o gestión específico.

El conjunto de instrumentos contemplados en la legislación colombiana, además de representar la configuración técnica del ordenamiento territorial articula la participación de los agentes protagonistas del desarrollo urbano, pues su implementación obedece a circunstancias y coyunturas sociales y a procedimientos jurídicos que delimitan las acciones sobre el territorio y en esa medida los alcances de los intereses que cada agente pueda desarrollar sobre el espacio municipal.

La Ley 388 de 1997 en su artículo 2 define que los principios de la ordenación territorial son *la función social y ecológica de la propiedad; la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios*; así se declara por tanto, que la confluencia de intereses y fines públicos y privados son válidos en el ordenamiento territorial nacional sin detrimento de uno sobre otro.

Los instrumentos de planificación y gestión territorial “(...) permiten gestionar, viabilizar e implementar los planes de ordenamiento territorial, mediante la combinación de métodos y procedimientos de carácter administrativo, financiero y de gestión del suelo”.²

El poder y el ordenamiento territorial:

El ordenamiento territorial es un ejercicio cuya práctica permite la interacción y confluencia de diversos actores e intereses sobre el suelo. La realización de los mismos establece la existencia de capacidades en cada uno de estos actores, lo que significa que es necesario contar con los recursos suficientes para conseguir el logro de los objetivos. Esta idea indica la concepción de la ordenación territorial como una relación de poder que involucra al Estado y agentes particulares en los procesos de la planeación urbana.

2 Planes parciales. Conceptos y aplicación, p. 14, Alcaldía de Medellín, 2007.

En Colombia desde la Ley 388 de 1997 se define el ordenamiento territorial como:

“El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.” (Ley 388 de 1997, art. 5)

Al definirse el concepto de ordenamiento territorial se establece su objeto, el cual según versa la misma ley es:

“El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.” (Ley 388 de 1997, art. 6)

La configuración del sistema urbanístico colombiano, permite concretar las directrices del ordenamiento territorial mediante la aplicación de los instrumentos de planeación y gestión existentes en el sistema urbanístico. Cada uno de ellos define un tipo de acción específica sobre el territorio y establece las posibilidades y restricciones de los involucrados en el desarrollo urbano, determinado así las relaciones de poder.

Para María Mercedes Maldonado, las funciones atribuidas a los instrumentos por el ordenamiento territorial colombiano se dirigen al cumplimiento de objetivos que permitan:

- Conservar elementos que representen valor cultural, histórico, arquitectónico, ambiental o rural.
- Generar suelo urbanizado para vivienda, que asegure la eliminación o disminución de riesgos y favorezca la inclusión social.
- Generar elementos colectivos de soporte que aseguren las condiciones suficientes para vivir en las ciudades.
- Generar estructuras de apoyo y respaldo para las actividades socioeconómicas de la ciudad.

Ahora bien, para lograr el cumplimiento de estos objetivos es necesario emplear los siguientes mecanismos (Maldonado, 2006):

- Obtener suelos públicos o convertir suelos privados en suelos de uso público.
- Crear sistemas de financiación que permitan costear la urbanización sin generar cargas y afectaciones a los presupuestos estatales.
- Asegurar a los propietarios del suelo tratamientos equitativos frente a las cargas y beneficios de la urbanización.
- Asegurar la incorporación al desarrollo de los suelos, dentro de los tiempos asignados por los lineamientos del ordenamiento territorial.
- Regular la especulación del suelo.

Los instrumentos de gestión del suelo que existen en Colombia a partir de su variado marco legislativo que sirven a la planeación municipal, a la ordenación espacial y en general al desarrollo territorial son los siguientes.

- Plan de Ordenamiento territorial: instrumento de planeación.
- Planes parciales: instrumento de planeación.
- Unidades de Actuación Urbanística: instrumento de gestión.
- Transferencia de derechos de desarrollo y de construcción.
- Compensación: instrumento de gestión.
- Reajuste de tierras: instrumento de gestión.
- Integración inmobiliaria: instrumento de gestión.
- Cooperación entre partícipes: instrumento de gestión.

- Enajenación voluntaria: instrumento de gestión.
- Expropiación judicial: instrumento de gestión.
- Expropiación administrativa: instrumento de gestión.
- Enajenación forzosa: instrumento de gestión.
- Derechos de preferencia: instrumento de gestión.
- Desarrollo prioritario: instrumento de gestión.
- Bancos de tierra y bancos inmobiliarios: instrumento de gestión.
- Valorización de beneficio local o general: instrumento de financiación.
- Participación en plusvalías: instrumento de financiación.
- Bonos y Pagares de reforma urbana: instrumento de financiación.

Desde este punto de vista, el ordenamiento territorial en Colombia es una expresión de poder que involucra intereses públicos e intereses privados sobre el territorio de diversas características, magnitudes y alcances en función de la realización de posibilidades de desarrollo.

Para significar el concepto de poder, se adopta inicialmente la definición que realiza la Real Academia Española de la Lengua. Así, la palabra *poder* designa dos grandes campos; el primero introduce un conjunto de significaciones definidas como: “la facultad o potencia expedita para hacer algo; tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo; ser más fuerte que alguien, ser capaz de vencerle; ser contingente o posible que suceda algo”.

El segundo campo introduce igualmente otro grupo de significados definidos así: “dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo; gobierno de un país; acto o instrumento en que consta la facultad que alguien da a otra persona para que en lugar suyo y representándole pueda ejecutar algo; posesión actual o tenencia de algo; fuerza, vigor, capacidad, posibilidad, poderío; suprema potestad rectora y coactiva del Estado”.

Conforme el primer campo de significados, el poder implica entonces un conjunto de múltiples actividades pertenecientes a la vida en comunidad que designan la facultad para realizar cualquier tipo de acción, y desde este punto de vista el abanico de posibilidades podría abrirse infinitamente, sin restricciones ni diferenciaciones de ningún tipo al momento de abordar un análisis sobre el poder.

El segundo grupo de significados diferencia y caracteriza el poder en aspectos más puntuales, referidos en su mayoría a la política y al derecho. Así, su definición, extensión y generalidad se disminuyen concretándolo como un fenómeno social relativo al Estado.

La ruta correcta para abordar el poder es aquella delineada por el segundo campo de significados puesto que se involucra al Estado como poder político y permite la posibilidad de la participación de agentes particulares, del desarrollo de poderes económicos y las alianzas público-privadas alrededor de la planeación en el ordenamiento territorial colombiano.

Para abordar una vía conceptual que permita definir el poder conforme las ideas descritas, se tomará como instrumento fundamental el pensamiento de Max Weber, sociólogo alemán que realizó aportes teóricos muy importantes al campo de la política para su comprensión académica y social.

La comprensión, definición y caracterización del poder desde el punto de vista de Max Weber comienza a construirse a partir de

una definición básica, “poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas; por disciplina debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática” (Weber, 1997, p.43).

Esta definición aporta tres características importantes del poder. La primera, expresa capacidad de acción y decisión de individuos y grupos en el interior de la sociedad; la segunda expresa el sentido de obediencia, acatamiento y aceptación hacia el poder; la tercera establece la posibilidad del poder para ser obedecido, es decir, contrastado ante actos de no obediencia, resistencias, desacatos, ilegitimidades y competencias por su ejercicio.

Max Weber define al Estado como una asociación o instituto político que se caracteriza por la continuidad y permanencia de las acciones del gobierno para mantener “con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 1997, p. 43-44).

A esta relación se articula una característica más y es que la coacción física no es el único medio político-administrativo para la realización de los fines propuestos por la asociación política. No obstante, el carácter político de la asociación se determina en virtud de la aplicación de su medio específico: la coacción física, en tanto le es esencial e indispensable. Es decir, la asociación política es tal, gracias al ejercicio real de la coacción física o a la posibilidad de aplicarla.

La dominación implica la obediencia a un mandato específico o a un conjunto de ellos, esto significa que la obediencia demuestra

voluntad e interés para acatar los mandatos, que es por tanto el elemento fundamental en toda relación de autoridad.

Ahora bien, cuando un mandato se obedece, significa que la dominación es aceptada, reconocida y por tanto es legítima; cuando la dominación no es aceptada ni reconocida y genera resistencias y desobediencia significa que es ilegítima.

La legitimidad implica el reconocimiento y aceptación de un mandato en el interior de un grupo social, indica que el orden existente es válido y en esa medida permanente.

El sistema jurídico-político de los Estados modernos, categoría en la cual cabe el Estado colombiano, se sustenta en la validez y relación de las siguientes ideas (dominación legal):

- El derecho puede ser instaurado racionalmente de acuerdo a fines y valores socialmente aceptados, con la intención de ser respetados por los miembros de la sociedad.
- El derecho es un conjunto de reglas abstractas e impersonales, creadas intencionalmente que implican su aplicación de manera concreta en la sociedad.
- El gobernante obedece a este orden impersonal que es el que dirige sus acciones y rige sus disposiciones.
- Los ciudadanos obedecen lo dispuesto por este orden en tanto son miembros de la comunidad y en virtud de su validez como derecho estatuido.
- La existencia del orden jurídico establece facultades para el mandato y el deber de obediencia, dentro de un marco de competencias limitadas, racionales y objetivas.

Conforme lo anterior, la dominación legal es la que estructura el ordenamiento territorial, la planeación y gestión urbanas en Co-

lombia a partir de su articulación a la legislación urbanística. Sus características y aplicaciones en el desarrollo territorial colombiano son las siguientes:

- La dominación legal es un ejercicio continuo, una práctica constante y permanente, disciplinada y rigurosa. Al respecto, el Plan de Ordenamiento Territorial por ser el principal instrumento para la ordenación espacial es quien recibe estas características, pues su configuración propia le permite mantenerse en el tiempo y determinar las normas básicas para ordenar el municipio permanentemente.
- La dominación legal se encuentra enmarcada en un ámbito de competencias, que establece: deberes y servicios limitados a partir de una distribución de funciones; poderes necesarios para su realización y “fijación estricta de los medios coactivos eventualmente administrables y el supuesto previo de su aplicación” (Weber, 1997, p. 174).
- La dominación legal se rige por el principio de la jerarquización administrativa, es decir, el reconocimiento de órdenes superiores con facultad de regulación e inspección en el establecimiento de un sistema organizado de mando y subordinación. Ello muestra la ordenación jurídica de los asuntos urbanos y el ordenamiento territorial en Colombia, a partir de los principios constitucionales, la Ley 388 de 1997, los determinantes de superior jerarquía, las normas y disposiciones de las instituciones y organismos nacionales, departamentales, metropolitanos y municipales.
- La dominación legal se sustenta en la separación del patrimonio público y el patrimonio privado. Que en Colombia definen los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés colectivo sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

- Los cargos públicos no son propiedad de quienes los ejercen, sino que se encuentran sujetos a calidades, requisitos, tiempos, condiciones y normas funcionales.
- La dominación legal define que las acciones o funciones se ejecutan conforme normas y procedimientos establecidos o reglamentados. Desde este sentido, se define la aplicación de cada uno de los instrumentos de planificación y gestión del suelo contemplados por la legislación. Al respecto, la Ley 388 de 1997 y sus normas complementarias definen los alcances y procedimientos jurídicos y administrativos para aplicar los instrumentos en el territorio colombiano.
- Los procesos administrativos se sustentan en la formalidad y rigurosidad de documentos o expedientes.

La dominación legal establece una forma de poder que puede aplicarse a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, desde este punto de vista el poder que se configura a través de esta forma de dominación es el poder político caracterizado por el monopolio legítimo de la coacción por parte del Estado, que establece mecanismos de transmisión para su ejercicio a través de las características anteriormente mencionadas, ejercido fundamentalmente por el gobierno o rama ejecutiva. No obstante, no excluye al resto de instituciones estatales delimitadas por la tridivisión del poder público ni la participación de las comunidades o grupos de particulares interesados en el desarrollo territorial.

Max Weber clasifica el poder en tres categorías, así:

El poder político, detenta el monopolio sobre los medios de coacción física. Su ejercicio es la manifestación del Estado y sus instituciones y es ejercido por él mismo desde la existencia y aplicación de los instrumentos de planeación y gestión contenidos por la Ley 388 de 1997. Además, por el conjunto de normas urbanísticas

adicionales de orden nacional, regional o municipal. La principal característica del poder político es la posibilidad de obligar el cumplimiento de una disposición o mandato, en este caso lo establecido por el Plan de Ordenamiento Territorial.

El poder económico, se basa en la posesión de bienes o riquezas. Es determinado fundamentalmente por la propiedad y su dominio y la manera en que esta genera condiciones de ganancia y rentabilidad para los propietarios, además de la posibilidad de decisión y destinación que sobre ella pueda darse. Se asocia a actores particulares y puede representarse en el suelo, por ser la base fundamental sobre la cual se ejerce el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

El poder ideológico, se sustenta en el control de los medios de persuasión. Se representa en la existencia de los principios sobre los cuales se fundamenta la Ley 388 y la orientación en términos filosóficos, axiológicos y jurídicos del ordenamiento territorial. En esa medida su alcance es transversal a todo proceso de ordenación y desarrollo urbano, puesto que regula las actuaciones públicas y privadas convirtiéndose en el punto de equilibrio entre el interés colectivo y el interés particular.

Poder, propiedad privada y ordenamiento territorial:

Una parte del poder económico en Colombia es determinado por la propiedad y por el esquema jurídico que la soporta, a la cual el ordenamiento territorial se articula. La propiedad es definida como “la más amplia facultad de una persona respecto de una cosa, por medio de la cual tiene sobre ella goce, uso y disposición de acuerdo con la ley y el interés social” (Malo Garizábal, 2004, p. 520).

En la legislación colombiana, la propiedad no se concibe como un derecho absoluto e ilimitado, sino que es pensada en términos

de su función social y ecológica, es decir, le es asignada un conjunto de responsabilidades u obligaciones públicas desde las normas urbanísticas y ambientales que delimitan su alcance y contenido, incluso regulando su expresión económica.

En Colombia, la función pública de la propiedad intenta evitar la concentración de poderes o atribuciones ilimitadas del propietario sobre los bienes, de modo que esta sirva para la realización del bien común, y extender a la sociedad las ventajas que se desprenden por su uso.

La premisa del interés colectivo le confiere a la propiedad un contenido social, en el sentido que el propietario posee obligaciones con el resto de la comunidad por el dominio de su bien, se trata entonces de favorecer por medio de este bien el interés comunitario y la solidaridad social, de modo que las ganancias individuales puedan ser retribuidas o retornadas a la sociedad que también favorece el logro del interés particular.

Desde la Constitución Política colombiana se emanan principios básicos relativos a la propiedad, descritos así:

- Garantizar a todos los ciudadanos la facultad de ejercer sobre sus bienes muebles e inmuebles la posibilidad de disposición y goce libres, pero con ciertas restricciones dadas por el ordenamiento jurídico.
- Prohibir que mediante leyes posteriores se niegue o transgreda la propiedad adquirida legítimamente.
- Establecer la función social de la propiedad, con la primacía del interés colectivo o social sobre el privado.
- Proteger y promover por parte del Estado formas de propiedad colectivas que permitan la producción de bienes, la prestación de servicios y el acceso a ambos.

En el país, se atribuyen dos manifestaciones a la función social de la propiedad. La primera, que impone al propietario deberes jurídicos con respecto al uso de sus bienes, obligándolo a no mantenerlos improductivos, compeliéndolo a administrarlos conforme a las pautas dadas por la dirección general de la economía, y aun privándolo de ellos cuando sea necesario para combatir su injusta concentración.

La segunda, hace que el propietario esté sujeto a responsabilidad por todo acto de ejercicio abusivo de su derecho, y subordina su interés particular al interés público o social (Malo Garizábal, 2004, p.531).

Sin embargo, la propiedad en Colombia coexiste con una función paralela pero contraria, que es la expropiación. Esta se define como un acto unidireccional del Estado mediante el cual se priva total o parcialmente a una persona o grupo de un dominio o derecho patrimonial con fundamento en motivos señalados por la Constitución y las leyes ajustándose a un conjunto de condiciones (Malo Garizábal, 2004, p.532).

La expropiación en Colombia procede cuando existen motivos de utilidad pública o por el incumplimiento de la función social de la propiedad, donde el propietario cede forzosamente todo o una parte de un bien incorporado a su patrimonio.

En Colombia existen dos tipos de expropiación. Expropiación por vía judicial y expropiación por vía administrativa. La expropiación judicial tiene su origen en la Ley 9 de 1989, en el artículo 20 y la Ley 388 de 1997, artículos 58, 60 y 62.

Es un instrumento que le permite al Estado adquirir para sí o a favor de terceros, bienes inmuebles que no han podido ser negociados mediante enajenación voluntaria. Puede ser aplicado por la nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas, las aso-

ciaciones de municipios, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Debe aplicarse bajo la declaración de utilidad pública e interés social sobre un bien.

Para ejecutar este instrumento debe realizarse con anterioridad un proceso de enajenación voluntaria o compra directa. Si pasados treinta (30) días después de anunciar la oferta de compra no se consigue conciliar entre ambas partes la transacción y concretarla puede procederse a aplicar la expropiación judicial.

Conservando este orden, el procedimiento debe seguir inicialmente los pasos de la enajenación voluntaria: Declaratoria de urgencia de utilidad pública o interés social del bien. Valoración inmobiliaria. Primera notificación al propietario y negociación.

Ahora bien, cuando estos recursos iniciales se aplican sin éxito, el procedimiento que surte la expropiación judicial es el siguiente:

- Declaratoria de expropiación judicial.
- Notificación de la expropiación judicial.
- Interposición de recursos legales: recurso de reposición. Acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho.
- Presentación de la demanda de expropiación ante el juez.
- Caducidad o terminación del proceso expropiatorio.
- Indemnización.

La expropiación por vía administrativa tiene su origen en la Constitución Política, en la Ley 9 de 1989 en los artículos 20, 22, y 24 y en la Ley 388 de 1997, capítulo 8. Es un instrumento que

le permite al Estado adquirir inmuebles cuando a su juicio existan condiciones de urgencia o motivos de utilidad pública. Se aplica en inmuebles adquiridos en pública subasta que hayan incumplido su función social o cuando no se llega a acuerdos para la enajenación voluntaria.

Este instrumento tiene como propósito garantizar la función social de la propiedad, de manera ágil para proyectos que lo requieran con urgencia. Puede ser aplicado por la nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Se puede recurrir a este instrumento cuando la autoridad administrativa competente considere que existen condiciones de urgencia. Su procedimiento de aplicación implica el cumplimiento del mismo proceso ejecutado para la enajenación voluntaria. Si no se logran acuerdos, la aplicación de este instrumento debe cumplir los siguientes pasos:

- Declaratoria de la expropiación por vía administrativa.
- Fijación de la indemnización y de la forma de pago.
- Notificación.
- Interposición de recursos. Recurso de reposición.

Si no se interponen recursos, los pasos a seguir son los siguientes:

- Traslado del derecho de propiedad.
- Pago de la indemnización.
- Entrega material del bien inmueble expropiado.

- Determinación de efectos en caso de no pago (del Estado al ciudadano o particular).
- Obligación de uso para el fin establecido.

Ordenamiento territorial y mercado del suelo:

La posesión y dominio de bienes, permiten a sus propietarios competir en el mercado para intercambiarlos, venderlos o rentarlos para obtener y conservar ganancias. En términos del ordenamiento territorial colombiano, representan los mercados del suelo y la participación que en ellos tienen el Estado y los privados -promotores, inmobiliarios, constructores-.

En términos generales, el concepto *mercado* expresa un conjunto de relaciones entre agentes económicos caracterizados por procesos de oferta-demanda, compra-venta y producción-consumo en torno a un bien, producto o mercancía transferible.

Desde este punto de vista, el mercado del suelo, es un mercado específico caracterizado por tener como mercancía u objeto de cambio el suelo o la tierra. El suelo es considerado como un bien complejo y susceptible de monopolio porque:

- No se puede reproducir.
- Es un recurso no renovable.
- Se encuentra limitado por condiciones jurídicas que confieren su dominio bajo la figura de propiedad privada.
- Su localización es única e irrepetible, por tanto, ofrece distintas potencialidades que pueden ser explotadas en el mercado.

- Su apropiación le confiere diversidad de usos.
- Se subdivide y se adapta a los servicios públicos que lo definen como urbano.

La unión de todas estas características configura distintos tipos de rentas y como consecuencia distintos precios de la tierra urbana.

La renta puede ser definida como un ingreso, una utilidad o un beneficio; que aplicados a la tierra, se refieren a aquellas ganancias o utilidades producidas por actividades económicas sobre el suelo:

“Para efectos de análisis las rentas urbanas o rurales se pueden separar en distintas modalidades, con diferentes formas cuantitativas, que no necesariamente están asociadas a la propiedad. Una de ellas es la renta absoluta, que se da cuando la escasez de tierras es absoluta y la sustracción de los terrenos de la producción desequilibra la oferta de bienes con respecto a la demanda; generalmente está ligado a una condición latifundista de la propiedad; la renta absoluta puede ser de monopolio generalizado o de monopolio focalizado. La renta diferencial está asociada a la existencia de condiciones heterogéneas para la acumulación de capital, ligadas a las características heterogéneas de los terrenos. A su vez, existen otras divisiones sucesivas como la renta diferencial Tipo I o Tipo II, siendo esta última más importante en el caso urbano, porque depende de la posibilidad de incorporar capital al terreno para poder construir mayor superficie, a raíz de los mayores índices de edificabilidad y la capacidad portante del terreno. Entre las rentas secundarias se distinguen las de comercio, vinculadas a las formas que asumen la actividad económica y las de vivienda.” (Torres, 2006, p.8).

El precio de la tierra se genera a través de la articulación de las diferentes clases de rentas generadas en un área. Adicionalmente, los precios del suelo se determinan por:

- Su creciente demanda.
- Por su accesibilidad.
- Por su uso e intensidad o edificabilidad.
- Por factores externos de localización (por ejemplo, cercanía a los centros o economías de aglomeración).
- Por condiciones de segregación socioespacial, que evidencien procesos de riqueza o marginalidad en espacios diferenciados o separados del conjunto de la ciudad.

Desde este punto de vista, el suelo se convierte en una fuente de ingresos cuya posesión favorece la adquisición de grandes beneficios cuando este se constituye en propiedad privada. Esta calidad le otorga al propietario facultades especiales para disponer del suelo según su discreción.

Ciertas acciones urbanas sobre el territorio realizadas por el Estado favorecen el aumento de la renta y la valorización de las propiedades, cuyos beneficios se quedan en poder de los propietarios, reteniendo la devolución social de los beneficios y su reinversión en la producción de bienes públicos para el uso y disfrute colectivo.

Así, la función social y ecológica de la propiedad limita el poder absoluto del propietario sobre el suelo y la apropiación de las rentas o incrementos en los precios del suelo producidos por las acciones del Estado.

Podría identificarse como agentes que intervienen en el mercado del suelo los propietarios; los compradores; los agentes financieros; las empresas urbanizadoras o constructoras; las comercializadoras y el Estado, que podría actuar como oferente, demandante o regulador del suelo.

La característica fundamental del Estado moderno es el monopolio de la coacción física legítima, que no es su característica exclusiva pero sí la más específica e importante. Entendiendo el Estado como una relación de dominio entre hombres, Max Weber identifica la política como el eje articulador de esta relación, definiéndola así: “la política sería así (...) la aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende [...]” (Weber, 1997, p.156).

A partir de esta noción de política puede inferirse entonces que el poder no es un atributo exclusivo del Estado, en esa medida la confluencia de múltiples grupos e intereses permite la distribución, conservación o desplazamiento del poder entre ellos. Situación que favorece la articulación de intereses económicos, políticos e ideológicos en los procesos de formulación y ejecución de la planificación urbana.

Al respecto, la participación en el mercado del suelo permite la participación de distintos actores. Así, los agentes promotores son aquellos que participan en la adecuación y construcción de estructuras urbanas, en esa medida se identifican empresas constructoras e inmobiliarias, el sector financiero y los propietarios del suelo, que tienen como objetivo común la obtención de beneficios a través de negocios con el suelo o inmuebles. El Estado es reconocido como un agente encargado de controlar y regular las acciones urbanísticas desde la imposición de las normas urbanas, no obstante, se destaca también como un agente con capacidad de promover proyectos urbanos o inmobiliarios, es decir, con facultades duales, regulador y promotor al mismo tiempo.

El mercado es por tanto el espacio o la situación que permite concretar la gestión económica a través del intercambio de bienes y servicios y el logro de utilidades mediante la libertad de mercado o su restricción a través de regulaciones normativas.

El elemento articulador que une el poder político y el poder económico dentro del ordenamiento territorial colombiano mediante la aplicación de los instrumentos, es la gestión del suelo que se define “[...] como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, destinadas a alcanzar los objetivos éticos y políticos que asume una colectividad en los procesos de transformación, ocupación y conservación de un territorio. Se puede definir también como todas las acciones tendientes a asignar unas reglas de juego para la utilización de los terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la colectividad” (Maldonado 2006, p. 77).

Desde este punto de vista, la intervención en el mercado del suelo es una actividad justificada por las condiciones especiales de la tierra, que es un bien único, no producido, ni reproducible, que lo vuelve en una mercancía excepcional dentro del mercado, puesto que no es tratado bajo las mismas condiciones dentro de las cuales están otras mercancías.

En esta medida, la intervención en el mercado del suelo reconoce el valor de un terreno no sólo por sus características físicas y de localización, sino por los derechos que se le atribuyen. Estos derechos provienen de una decisión del Estado (bien sea desde el gobierno o desde otras instituciones) que puede incrementar el valor de la propiedad privada o favorecer de múltiples maneras el interés particular. Posibilidad que existe al tomar decisiones administrativas en aplicación de los instrumentos de gestión previstos para la ordenación territorial.

No obstante, la decisión del Estado debe encaminarse prioritaria y fundamentalmente a la provisión de infraestructuras y bienes colectivos, para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Ahora bien, las intervenciones del Estado en el mercado del suelo en términos de María Mercedes Maldonado, se fundamentan sobre dos ejes, a saber:

- Orientar el desarrollo urbano sobre principios de coherencia y racionalidad, que integre y armonice las distintas funciones urbanas a través de la planificación como principal herramienta.
- Revertir las consecuencias negativas generadas por los desequilibrios y exclusiones derivados del funcionamiento de los mercados.

En esa medida, la dirección estatal del ordenamiento del territorio como práctica del poder político ha permitido a los municipios colombianos el ejercicio de facultades para intervenir en el suelo urbano desde la implementación de los diversos instrumentos de planeación y gestión consagrados por la legislación.

Al respecto, agrega la autora lo siguiente: “el derecho sobre el suelo está determinado por el poder que tienen los municipios para decidir, zona por zona, o por categorías, lo que los propietarios tendrán derecho a hacer con sus terrenos. En otros términos, los municipios pueden definir la lista de utilidades prohibidas o también obligaciones de hacer [...]. Esta atribución municipal puede expresarse en una reglamentación general, en la zonificación reglamentaria o en la negociación del cambio de regla” (Maldonado, 2003).

Esta perspectiva ofrece un elemento importante en los procesos de gestión del suelo, y es el ejercicio del poder como una facultad para decidir sobre sus usos y ordenamientos, facilitando la prevalencia de una voluntad sobre otras al momento de materializar sobre el suelo diversidad de intereses, es decir, que el Estado puede imponerle al conjunto de propietarios de los suelos de un territorio la obligación y restricción de hacer o no hacer con sus terrenos determinadas acciones.

En este sentido, el derecho colombiano somete la facultad de decidir sobre los usos del suelo a la normativa urbanística, que so-

bre él establece prohibiciones, restricciones, aprobaciones, autorizaciones o licencias para construir, lotear, parcelar y urbanizar y además, zonificar el territorio para establecer divisiones que de acuerdo a características similares en lo físico-espacial y lo socio-económico establezcan usos, tratamientos y actuaciones urbanísticas apoyados por las disposiciones normativas de los instrumentos de planeación y gestión como el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes parciales.

A manera de conclusión

El sentido político de las intervenciones estatales en el suelo se enmarca bajo la idea del interés colectivo o bien común, y en esa medida favorecer el desarrollo urbano mediante la propiedad pública del suelo, su dotación y usos, la captación de plusvalías y el control de la especulación en el mercado del suelo. Además, permitir configurar objetivos espaciales tendientes al ordenamiento, transformación y urbanización de espacios nuevos y también la protección de los espacios existentes, del medio ambiente y del patrimonio.

El principal instrumento de planeación derivado de la Ley 388 de 1997 es el Plan de Ordenamiento Territorial, que establece la normativa y las directrices para el uso del suelo municipal articulando las dimensiones cultural, físico-espacial y económica.

Para desarrollar el POT se destaca un instrumento básico, que se llama Programa de Ejecución. El Programa de Ejecución articula el POT al Plan de Desarrollo Municipal y señala las prioridades y los programas que un alcalde desarrollará en su administración, el Plan de Desarrollo incluye proyectos del POT para ejecutarlos.

Esta Ley es de tipo intervencionista caracterizada por la continua participación del Estado en el desarrollo de sus objetivos y la aplicación de sus instrumentos, con una clara tendencia a redefinir

el derecho de propiedad y la configuración de una nueva forma de planear y gestionar el desarrollo de las ciudades, incorporando las corrientes de la planeación estratégica y el proyecto urbano.

Así, el país dispone de dos grandes instrumentos de planeación para el desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo (municipal, departamental, nacional). Ambos se articulan para generar las condiciones adecuadas del desarrollo territorial y representan obligaciones jurídicas y posturas políticas que han estructurado en Colombia las bases para la ordenación del territorio.

La existencia y aplicación de los instrumentos de planeación y gestión del suelo se encuentran articulados a las directrices normativas que les dan las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 1454 de 2011 sobre las cuales se sustentan. En esta medida, los intereses que se generan entre los distintos actores a través del desarrollo urbano se regulan por las disposiciones establecidas para esta materia que regula la existencia de poderes y relaciones entre ellos en virtud del desarrollo territorial.

Desde la formulación misma de la Ley 388 de 1997 se desarrollan relaciones de poder, pues al consagrar los principios de la Función social y ecológica de la propiedad, la Prevalencia del interés general sobre el particular, la Distribución equitativa de las cargas y beneficios se otorga al Estado el poder político e ideológico para el cumplimiento de lo allí estipulado, porque orientan el espíritu de las actuaciones urbanísticas y la aplicación de los distintos instrumentos puesto que son el horizonte al que deben dirigirse las políticas, proyectos, estrategias, y objetivos del ordenamiento, por ser principios vinculantes y de obligatorio cumplimiento en virtud de su constitución como normas jurídicas.

La propiedad se constituye en poder económico en la medida que favorece la obtención de recursos monetarios, a través de las rentas, las compras, las ventas, los arrendamientos, las transac-

ciones en el mercado inmobiliario y la construcción. Por tanto, es natural a los procesos que genera el desarrollo urbano la aparición de actores privados de gran poder económico con interés de participación en estos procesos.

La existencia de los instrumentos de planeación y gestión del suelo se asocian a un tipo de poder, en la medida que cada uno de ellos cumple una función específica y tiene un alcance determinado e involucran a cierto tipo de agentes según la acción urbanística que se desarrolle. Igualmente, el procedimiento normativo establecido para la implementación de cada instrumento asigna la institución estatal y la rama del poder público que de acuerdo al procedimiento deberá ejecutar el instrumento.

La aplicación de los instrumentos realiza las disposiciones concebidas por la ley, allí mismo dan cumplimiento a los distintos intereses que se generan en virtud del desarrollo territorial y urbano. Así, estas herramientas urbanas se erigen como mediadoras entre el interés general y el interés particular, entre el poder político (público) y el poder económico (privado) procurando la distribución equitativa de cargas y beneficios y el ejercicio justo de estos poderes en los procesos de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y construcción de ciudad.

La evolución de la planeación en Colombia evidencia el conjunto de transformaciones que han tenido las acciones y relaciones de los agentes públicos y privados sobre el territorio. Cada momento histórico configura las posibilidades de cada uno de ellos de intervenir y ejecutar sobre el espacio sus intereses, condicionados y favorecidos por coyunturas económicas, políticas y jurídicas.

En esa medida se demuestra que la planeación en Colombia ha sido un ejercicio dinámico, articulador de mixturas urbanas, desde el crecimiento físico, el desarrollo económico, las problemáticas sociales, las voluntades políticas de gobernantes, los intereses par-

ticulares, hasta la adopción de modelos internacionales de alcance económico, político, jurídico y social.

En ese sentido, la heterogeneidad y la especificidad de cada momento, ligados a las condiciones urbanas de las ciudades han determinado la configuración estructural de los procesos de planeación, gestión y ordenamiento territorial en el país.

REFERENCIAS

Alzate Navarro, Á. M. (2005). Estado del conocimiento de los instrumentos de gestión inmobiliaria y del suelo en Medellín y el Valle de Aburrá desde 1970 hasta la fecha, tesis (Especialista en Gestión Inmobiliaria), Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín), Facultad de Arquitectura.

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997.

Congreso de la República de Colombia Ley 152 de 1994.

Congreso de la República de Colombia Ley 1454 de 2011.

Congreso de la República de Colombia Ley 1625 de 2013.

Congreso de la República de Colombia Ley 1617 de 2013.

Jessop, B. (1999). Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales, Siglo del Hombre Editores-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales-Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Maldonado Copello, M. M.; Pinilla Pineda, J. F.; Rodríguez Vitta, J. F.; Valencia Dávila, N. (2006). Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación, Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá.

Maldonado Copello, M. M. (2003). “Instrumentos de gestión de suelo, elementos de contexto”, Notas de clase, Especialización

en Planificación y Administración del desarrollo Regional, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Maldonado Copello, M. M. (2000). “El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre ordenamiento territorial y reforma urbana”, ponencia, Seminario: El marco jurídico para la construcción de ciudad. Normativa urbana y de la vivienda, (4-5 de agosto), ISU, LILP, Montevideo, Uruguay.

Malo Garizábal – M. (2004). Derechos fundamentales. Conózcalos, ejérzalos y defiéndalos, Panamericana Editorial Ltda. -3R Editores, Bogotá, Colombia.

Martínez Muñoz, L. R. (2004). Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano: Conceptos, proceso legal y articulación, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Molina, H. (1997). “De la reforma urbana a la Ley de Desarrollo Territorial: un nuevo marco para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano” En: Desarrollo Urbano en Cifras, No. 3, 246-284, Cenac-Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, Bogotá.

Moncayo, V. M. (2004). El Leviatán derrotado: reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano, Editorial Norma S.A., Bogotá.

Quintanilla, M. Á. (1990). “Reflexiones acerca de la maldad del poder y la impureza de la política”, En: Revista Ciencia Política, No. 21, 31-42, Bogotá.

Restrepo Ruiz, Alfredo (2011). Poder y gestión del suelo. Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín, tesis (Magíster en Estudios Urbano-Regionales), Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín), Facultad de Arquitectura.

Rincón Patiño, A. (1997). Planeación, Gestión y Democracia, Módulo 2, 22º Taller Latinoamericano: Educación para la Gestión Local del Hábitat Humano y del Medio Ambiente, (Julio 28 a Agosto 24) Centro de Estudios del Hábitat Popular –CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Rodríguez Martínez, J. E. (1998). “Globalización, territorio y derecho”, en Pensamiento Jurídico, No. 10, 7-43, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Smolka, M.; Mullahy, L. (2007). Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy.

Torres Osorio, I. C. (2006). Instrumentos emergentes en la gestión de planes parciales en zonas de expansión. Una visión general a sus orígenes, tesis (Magíster en Estudios Urbano-Regionales), Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín), Facultad de Arquitectura.

Vejarano, M. C.; Salazar, J. (1994). “Gestión del suelo urbano” en Revista Foro, No. 25, Diciembre, 83-95, Bogotá.

Weber, M. (1997). Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México.