

**EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL UN PROBLEMA DE ECONOMÍA
INSTITUCIONAL**

Stephanie Marie Katherine Plata Guerrero

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Jurídicas

Maestría en Derecho Económico

Bogotá

2019

Nota de Advertencia. “La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por qué las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”

Tabla de contenido

Capítulo I – Introducción.....	11
Capítulo II – Diagnóstico de los planes de ordenamiento territorial	12
Capítulo III – La descentralización y la reglamentación de los usos del suelo.....	17
A. Insuficiente capacidad institucional	21
B. Ausencia de información del territorio.....	26
C. Sistema electoral	29
Capítulo IV – Externalidades negativas de la planificación territorial deficiente	33
Capítulo V – Conclusiones y propuestas.....	37
Bibliografía.....	40

**EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL UN PROBLEMA DE ECONOMÍA
INSTITUCIONAL***

THE URBAN POLICY AN INSTITUTIONAL ECONOMICS PROBLEM

Stephanie Plata Guerrero **

RESUMEN

En el presente artículo se analiza la hipótesis que la causa de la deficiente planificación del ordenamiento territorial es la descentralización administrativa, con base en la cual se otorgó a los municipios la competencia de reglamentar los usos del suelo. Adicionalmente se estudia la debilidad institucional como la razón de ser de las falencias de la descentralización y se analizan aspectos inescindibles a la planificación del ordenamiento territorial, como la información del territorio y el sistema electoral. Todo ello se plantea desde la perspectiva de la economía institucional y de la economía política. Finalizando con el análisis de las externalidades negativas del ordenamiento territorial, a partir del estudio del caso de Cajicá y con el planteamiento de las conclusiones y propuestas.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, planificación territorial, plan de ordenamiento territorial, economía institucional, descentralización.

* El presente artículo constituye una reflexión personal de la autora

** Abogada de la Universidad del Rosario, especialista en derecho urbano y derecho comercial de la misma universidad

ABSTRACT

This paper analyzes the hypothesis that the cause of poor planning of territorial regulation is administrative decentralization, on the basis of which municipalities were given the competence to regulate land uses. In addition, institutional weaknesses are studied as the reason for the failures of decentralization and aspects directly related to planning the territorial order are analyzed, such as information on the territory and the electoral system. All this arises from the perspective of institutional economics and political economy. Finalizing with the analysis of the negative externalities of the territorial order, from the study of the case of Cajicá and with the approach of the conclusions and proposals.

Key words: urban policy, institutional economics, administrative decentralization.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta que de acuerdo con las proyecciones realizadas por la Misión del Sistema de Ciudades *“para el 2050 la población que vivirá en centros urbanos alcanzará los 52,6 millones de habitantes, equivalente al 86% de la población total y que se proyecta que el país tendrá 69 ciudades con más de 100.000 habitantes y 7 con más de un millón”*.¹

Lo cual genera demanda de vivienda, equipamientos, servicios públicos, entre otros. Se hace necesario que la planificación territorial se realice de manera rigurosa, con la visión de largo plazo exigida por el ordenamiento jurídico y con fundamento en una serie de estudios técnicos que den certeza frente a aspectos como el suelo de expansión necesario, la consecuente expansión de las redes matrices de servicios públicos, así como de infraestructura vial, la proyección del nuevo espacio público que se requerirá y los equipamientos necesarios.

La necesidad y el anhelo de una planificación ordenada del territorio no es una novedad, es la apuesta del país desde la expedición de la Ley 388 de 1997, sin embargo a la fecha son más las falencias que los avances en la materia, como se observa en el diagnóstico realizado por el Departamento Nacional de Planeación al respecto, el cual identificó, entre otros aspectos, que el 81% de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) del país no se encuentran vigentes.²

Lo anterior, ha generado que las ciudades crezcan de forma desordenada, con un déficit altísimo en espacio público, sin la provisión de servicios públicos necesaria, ni los

¹ Departamento Nacional de Planeación. Misión Sistema de Ciudades (2014).

² Departamento Nacional de Planeación. Diagnóstico Programa POT Modernos (2016).

respectivos equipamientos y en consecuencia generando una baja calidad de vida para los habitantes y una baja productividad de los municipios.

Lo anterior, no solo constituye un problema para los ciudadanos que se deben enfrentar a las consecuencias adversas de una ciudad mal planeada o mejor, no planeada, sino también para el sector privado que se encuentra sujeto a decisiones subjetivas, dada la carencia de elementos técnicos que permitan la toma de decisiones sobre el suelo.

Es por ello, que luego de transcurridos 20 años desde la expedición de la Ley 388 de 1997, se hace necesario analizar ¿cuál ha sido la causa de la deficiente planificación del territorio?

Para así determinar las posibles soluciones a esta problemática.

De esta manera, el presente documento parte de la hipótesis que la causa de la deficiente planificación del territorio es la descentralización administrativa, la cual otorgó una competencia exclusiva en materia de reglamentación de los usos del suelo a los municipios, sin que éstos tuvieran la capacidad institucional para asumir esta función.

CAPÍTULO II –DIAGNÓSTICO DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 se dio un estatus especial al ordenamiento del territorio, determinando que éste en su conjunto, constituye una función pública, la cual busca, entre otros, el cumplimiento de fines como el acceso de los ciudadanos a equipamientos, hacer efectivo el derecho a la vivienda y los servicios públicos, permitir que los cambios en los usos del suelo se realicen de conformidad con el interés común y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

En este sentido, es el POT, el principal instrumento que materializa la función pública del urbanismo, permitiendo además que se dé a la planeación económica y social su dimensión territorial.³

Es por ello, que el Decreto 879 de 1989 define el POT como *“un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital, el cual comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”*.⁴

Lo anterior, pone de presente no solo la importancia de este instrumento como motor de crecimiento económico sino también las dificultades que enfrenta, al ser un instrumento de carácter técnico, el cual debe ser elaborado por todos los municipios de Colombia, sin importar su tamaño, y capacidad técnica y financiera⁵.

Son diferentes los estudios tanto a nivel nacional como internacional que evidencian las falencias del ordenamiento territorial en América Latina y en Colombia. A nivel de América Latina el documento RED 2017, demostró que la expansión de las ciudades en la región ha sido limitada y en su mayoría ha ocurrido de manera desordenada en comparación con otras regiones. Adicionalmente, pone de presente que los déficits

³ Decreto 879 de 1998. [Ministerio de Desarrollo Económico.]. Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. 13 de mayo de 1998.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Es preciso tener en cuenta que el artículo 9º de la Ley 388 de 1997 establece una denominación diferenciada para los POT dependiendo del tamaño del municipio, como se observa a continuación:

“a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
 b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
 c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.”

habitacionales de la región se manifiestan, por ejemplo, en un acceso limitado a servicios públicos, especialmente agua y alcantarillado.⁶

En este orden de ideas, plantea que muchas ciudades han adoptado políticas de regulación de uso del suelo con el fin de limitar la expansión urbana y que ello ha traído como consecuencia, precios elevados del suelo y de la vivienda formal; aparición de desarrollos informales con alta densidad; e incapacidad de planificar el crecimiento en extensión de las ciudades articulando la reglamentación del uso del suelo con infraestructura adecuada.⁷

Ahora bien, en el caso específico de Colombia, el diagnóstico del Departamento Nacional de Planeación ha sido claro no solo en las falencias identificadas hasta el momento sino en el reto que enfrentan las ciudades, teniendo en cuenta el crecimiento de la población urbana y en consecuencia de las ciudades de más de 100.000 habitantes. En este sentido, se identificó, principalmente, que el 66% de los POT del país definió inadecuadamente el perímetro urbano, el 32% no clasificó el suelo de expansión urbana, el 50% determinó el suelo de expansión urbana sin criterios e información adecuada, el 14% de los POT no incluyeron suelos de protección y el 61% lo delimitó erróneamente, el 62% no cuenta con plano cartográfico, solo en 21% de los POT el plano está geo-referenciado, el 97% no tiene estudios de amenaza y riesgo, y que ningún municipio incluye determinantes regionales en su POT.⁸

Como consecuencia de ello, las ciudades colombianas tienen escaso espacio público, el mínimo recomendado por la OMS es de 10 m²/hab y el promedio en Colombia es de 3,4

⁶ Christian Daude, Gustavo Fajardo, Pablo Brassiolo, Ricardo Estrada, Cynthia Goytia, Pablo Sanguinetti, Fernando Álvarez & Juan Vargas, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (2017) Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>

⁷ *Ibíd.*

⁸ Departamento Nacional de Planeación. Diagnóstico Programa POT Modernos (2016).

m²/hab; el 30% del suelo es usado inadecuadamente; solo se utiliza el 54,5% de las áreas con vocación agrícola; las ciudades están desconectadas y aisladas entre sí; la movilidad urbana de las principales ciudades está reduciendo la calidad de vida y la competitividad de las mismas; y en cruzar las ciudades se puede tardar más de hora y media.⁹

Adicionalmente, el 52,5% de la población urbana se encuentra en áreas con escasez de oferta hídrica; el 33% de la población en Colombia está en riesgo de ser afectada por deslizamiento y el 48% en riesgo por inundaciones; existen conflictos entre áreas protegidas y crecimiento urbano; y se generó un desbordamiento de las ciudades sobre los municipios vecinos.¹⁰

Lo anterior, evidencia, las externalidades negativas que genera una planificación territorial deficiente, como lo son: escasez de espacio público, subutilización del suelo, escasez de oferta hídrica, entre otras. En últimas esto genera falta de competitividad de los municipios y baja calidad de vida de los ciudadanos.

En este punto, es preciso tener en cuenta, otras consecuencias que la deficiente planificación genera en las finanzas territoriales, pues ya sea por la errónea definición de los usos del suelo en los POT o por el desconocimiento de las administraciones y ausencia de reglamentación, solo el 12% de los municipios capturan valor a través de plusvalía o valorización; solo el 0,13% de los ingresos corrientes corresponden a valorización; los ingresos por plusvalía representan el 0,02% de los ingresos corrientes; no se han podido desarrollar de manera más amplia Asociaciones Público Privadas; hay una subutilización de

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

zonas con potencial económico; y existe escasez de instrumentos de gestión y de financiación del suelo.¹¹

Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que no existen sistemas de evaluación y seguimiento de los POT, pues en su momento las administraciones priorizaron la elaboración y puesta en marcha de su POT y no aseguraron la provisión de recursos (técnicos y financieros) para desarrollar e implementar estos sistemas.¹²

Al respecto, resulta de la mayor relevancia, conocer las dificultades que se advirtieron por parte de los funcionarios locales de las principales ciudades de Colombia, frente a los obstáculos que enfrentan en materia de ordenamiento territorial:

- *“La complejidad de la ley dificulta su comprensión por parte de diferentes actores del desarrollo urbano, tales como las curadurías urbanas, los organismos de control, las entidades ambientales y los agentes privados, entre otros.*
- *La dificultad existente en cuanto a la escasa continuidad de los planes de ordenamiento territorial frente a los cambios de gobierno y el advenimiento de los respectivos planes de desarrollo, que difícilmente se plantean de manera articulada con el componente territorial definido en los POT.*
- *Estos últimos, en una gran proporción, se encuentran desligados de una proyección económica que cuente con los recursos reales de los municipios, de modo que se pone en duda su posibilidad de ser ejecutados.*

¹¹ Ibidem.

¹² Ángela Natalia Camelo Garzón; Leonardo Solarte-Pazos & Oswaldo López, *Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia*, Sociedad y Economía, febrero de 2015. At. 163

- *En términos administrativos, se reconoce que la expedición de la ley trajo consigo una gran cantidad de actividades para los municipios, tales como las de control urbanístico, la expedición continua de normas, el cobro de plusvalías y valorización, entre otros, pero no fue eficiente en la asignación de recursos para facilitar la operación del componente territorial en la vida municipal.*
- *El plan parcial, el más importante mecanismo de gestión asociada del suelo, previsto en la ley para la erradicación de los desarrollos urbanos predio a predio, presenta una alta complejidad en su implementación y ha demorado procesos de crecimiento de algunas ciudades y, en la mayoría de los casos, su aplicación depende de la voluntad política de los gobernantes locales.”¹³*

Estas dificultades planteadas por los funcionarios de los municipios, en cabeza de quienes quedó la competencia frente a la reglamentación de los usos del suelo, de conformidad con lo establecido en la Constitución de 1.991, evidencia que la descentralización es una de las causas de la planificación territorial deficiente, dado que sin tener en cuenta la capacidad institucional de los municipios, se les trasladó una obligación que a todas las luces requiere de una solidez técnica y financiera.

CAPÍTULO III – LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA REGLAMENTACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO.

Con la expedición de la Constitución de 1.991, se fijó en cabeza de los municipios la competencia en materia de reglamentación de los usos del suelo, como consecuencia de

¹³ Diva García García. *Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas*, Papel Político, julio-diciembre de 2008. At. 473.

ello, en la Ley 388 de 1.997, se otorgó un término de dieciocho meses a partir de la entrada en vigencia de la ley para que las administraciones municipales y distritales formularan y adoptaran sus Planes de Ordenamiento Territorial. Así mismo, se determinó que, en lo sucesivo, dentro de los seis meses previos al vencimiento de la vigencia del POT, se debería iniciar el trámite de formulación, revisión o ajuste del mismo.

En este punto cabe preguntarse si los municipios estaban listos para asumir una tarea de semejante envergadura, como es la construcción de un documento técnico con una vigencia de 12 años, que contemplara, entre otros, aspectos como: todo lo relativo a las áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente, y la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico; las áreas expuestas a amenaza y riesgo; los sistemas de comunicación, tanto entre lo urbano y lo rural, como con lo regional; la localización de las actividades, infraestructura y equipamientos; la clasificación del suelo; entre otros.

Como se puede observar, esta es una tarea que requiere de un profundo conocimiento técnico frente a temas ambientales, económicos, de planeación, infraestructura, entre muchos otros, y que adicionalmente requiere de información del territorio precisa, de lo contrario las decisiones que se tomen, por ejemplo, frente a la localización de reservas ambientales carecerá de sentido.

Bajo estos presupuestos, no es claro por qué se impuso de manera absoluta esta tarea, sin duda trascendental para los habitantes, las ciudades y el país, a entes territoriales que carecían de la capacidad técnica y financiera para sacarla adelante. En palabras de Espinosa *“Las municipalidades son territorialmente los niveles administrativos más pequeños en Latinoamérica; son también los más débiles. Tienen recursos limitados y, generalmente,*

*son los menos eficientes en relación con las tareas que tienen asignadas en la distribución de las responsabilidades públicas. La debilidad de los gobiernos locales está asociada con una pobreza crónica de recursos, la ineficiencia administrativa, el pobremente remunerado, motivado y entrenado personal, los inadecuados mecanismos fiscales”.*¹⁴

A todas luces carece de sentido, que no se haya contemplado, el traslado paulatino de esta obligación, fijando responsabilidades compartidas entre la Nación, los departamentos y los municipios para el desarrollo, por lo menos en un primer momento de esta colosal tarea. Más aún si se tiene en cuenta, que el Ministerio de Desarrollo Económico del momento, tenía claro que desde el punto de vista del ordenamiento político-administrativo es indispensable contar con entidades territoriales con competencias, recursos, funciones, instrumentos y legitimidad institucional, que les permita gestionar la planificación territorial.¹⁵

Al respecto, plantea García que *“el rol desempeñado por la Nación fue limitado y, además de emitir la ley, se dedicó a esperar que los municipios, con sus mismos recursos técnicos, humanos y económicos, produjeran planes posibles de ejecutar. La gigantesca empresa de echar a andar la formulación de un POT por cada municipio colombiano superior a 100.000 habitantes, su aprobación y ejecución, tomó por sorpresa a las autoridades municipales y a las nacionales, cayendo de nuevo en uno de los principales vicios que ha*

¹⁴ Óscar Mauricio Espinosa Henao. *Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia: Inventario para una discusión desde las municipalidades*, Territorios 8, 2002, At. 127.

¹⁵ *Ibíd.*

*sufrido el proceso descentralizador en Colombia: la cesión de competencias sin ceder a la par suficientes recursos”.*¹⁶

En este sentido, resulta evidente que la distribución de competencias en materia de planificación del ordenamiento territorial, impuso responsabilidades exclusivamente a los municipios, desconociendo el rol fundamental que en la misma debían tener los departamentos y las áreas metropolitanas, teniendo en cuenta que el ordenamiento del territorio debía tener en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales. *“En suma, en la nueva distribución de competencias que se dio de manera fragmentaria y que no tuvo una expresión legal duradera, no existió un esquema claro de relaciones intergubernamentales que se institucionalizaran y regularizaran. Por el contrario, lo que se produjo finalmente fue una separación entre los diferentes niveles y entre los temas que correspondían a cada nivel, sin lograr la flexibilidad esperada y necesaria para el éxito de los proyectos propuestos, y para la consolidación de un sistema de normas del juego claras, que hagan posible la cooperación entre niveles de gobierno y la concordancia de sus acciones”.*¹⁷

En este punto, resulta a todas luces claro que la descentralización jugó un papel trascendental en las actuales deficiencias que se evidenciaron en el diagnóstico del Departamento Nacional de Planeación de los POT, en tanto desconoció la realidad de los municipios y obvió la necesaria distribución de competencias en materia de planificación del ordenamiento territorial entre los municipios, los departamentos y las áreas metropolitanas. Es por ello que trabajos como el realizado por la Nueva Economía

¹⁶ Diva García García. *Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas*, Papel Político, julio-diciembre de 2008. At. 473.

¹⁷ *Ibíd.*

Institucional y Douglas North muestran la importancia de ser prudentes en los cambios institucionales que se perciben difíciles y sobre los que existe un nivel de desconocimiento.

18

Así las cosas, es claro que los retos desde el punto de vista de la organización político-administrativa para lograr una exitosa planificación del territorio son enormes, al respecto un estudio realizado por la CAF en el 2017, plantea los obstáculos y la importancia de la coordinación metropolitana, determinando que los primeros tienen que ver con la factibilidad de las instituciones supramunicipales, con la heterogeneidad de intereses de los distintos gobiernos locales y con factores de economía política. Concluyendo que se requiere de fortalecimiento institucional y de capacidades estatales a nivel metropolitano para coordinar más y mejores políticas y llevar a las ciudades latinoamericanas a un nuevo equilibrio, donde predominen las ventajas de la aglomeración y así lograr ciudades más productivas y con mayor calidad de vida para sus habitantes.¹⁹

De esta forma y de manera preliminar, sería posible concluir que, si bien la descentralización es una de las causas de la deficiente planificación del territorio, la causa de las falencias del proceso de descentralización en materia de ordenamiento territorial es la insuficiente capacidad institucional de los entes territoriales.

A. INSUFICIENTE CAPACIDAD INSTITUCIONAL.

¹⁸ Germán Burgos Silva, *Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional*, Revista de Economía Institucional, julio-diciembre de 2002. At. 174.

¹⁹ Christian Daude, Gustavo Fajardo, Pablo Brassiolo, Ricardo Estrada, Cynthia Goytia, Pablo Sanguinetti, Fernando Álvarez & Juan Vargas, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (2017) Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>

Para introducir un aspecto de tal relevancia para la economía como lo son las instituciones, resulta interesante aterrizar la teoría del profesor Douglas North al ordenamiento territorial. En este sentido, se tendría que el Plan de Ordenamiento Territorial corresponde a lo que North denomina las reglas formales, que en el caso concreto serían las reglas que definen el modelo de ciudad, qué actividades económicas se podrán realizar y en dónde, y en consecuencia fija unas pautas para que los actores económicos tomen decisiones y permite al municipio captar recursos como consecuencia de sus decisiones sobre los usos del suelo.

De otro lado, se encontrarían las normas informales, las cuales de alguna manera regulan el comportamiento de las personas, y en un estado ideal deberían indicar que las decisiones se deben tomar de manera informada y transparente, que no se deben pedir ni recibir dádivas para tomar decisiones frente a los usos del suelo, entre otras. Sin embargo, como lo plantea el profesor North, existe un aspecto de la mayor relevancia que es la cultura, y desafortunadamente, en nuestra sociedad, la corrupción ha permeado nuestra cultura. Este aspecto se podrá evidenciar más adelante en ejemplos frente a aspectos como los criterios de contratación de personal en las instituciones que intervienen en la planificación del ordenamiento territorial y los recientes casos de “volteo de tierras”.

Ahora bien, teniendo clara la importancia de las instituciones en el sentido amplio, planteado por North, en el ordenamiento territorial y la hipótesis con la que se cerró el capítulo anterior, en el sentido que la causa de las falencias de la descentralización en el ordenamiento territorial es la incapacidad de las instituciones, se analizarán las deficiencias de las instituciones como ente encargado, en este caso concreto, de formular y adoptar el POT, reglamentarlo y hacer cumplir sus disposiciones.

En este sentido, resulta oportuno analizar la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional, elaborada por el DANE, la cual revela principalmente, debilidades en los procesos de contratación de personal, que no responden en un 100% a criterios de méritos o técnicos; deficiencias en el seguimiento y evaluación de la gestión; alta rotación de personal; falta de protección para los funcionarios que denuncian casos de corrupción; insuficiencia en los elementos de trabajo y las ayudas tecnológicas, entre otros.

En el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, por ejemplo, se resaltan los siguientes resultados, frente a la vinculación de personal en la entidad, durante los últimos doce meses, el 36% considera que ésta se basó en influencias políticas, el 31% en vínculos personales, familiares o de amistad y el 31% en vínculos regionalistas. Lo mismo sucede en el caso de la provisión de empleos por encargo y los concursos para suplir vacantes definitivas en el personal de planta, en donde el 35% considera que no se caracterizaron por su transparencia, el 40% que no se basaron en el mérito de los aspirantes, y el 40% que el reclutamiento para la provisión de cargos provisionales no es abierto a todos los candidatos que cumplen los requisitos exigidos.

Respecto a la consulta sobre si en los últimos doce meses se han experimentado cambios en la estructura de la entidad, área o dependencia, el 49% responde que sí; 56% ha experimentado cambios de su jefe inmediato y el 42% cambios en su equipo de trabajo.

En cuanto a la contratación de bienes y servicios, en los últimos doce meses, el 25% de los servidores considera que se basó en vínculos personales, familiares o de amistad, el 25% que se basaron en influencias políticas; el 26% que se basó en vínculos regionalistas y el 25% que se basó en pagos extraoficiales y/o intercambio de favores.

Frente a la corrupción, la cual recientemente se ha evidenciado es uno de los flagelos que afecta las decisiones frente a la reglamentación de los usos del suelo, es preciso resaltar que el 47% considera que en Colombia no existen medidas de protección para quienes denuncian actos de corrupción.

Ahora bien, el IGAC, que es una institución trascendental para el Estado colombiano, pues provee la información del territorio, arroja resultados similares, el 34% considera que el suministro de implementos de trabajo no fue suficiente para cumplir con las labores asignadas y el 36% no considera que las ayudas tecnológicas y de comunicación fueron suficientes para las tareas encomendadas. Por su parte, frente a la vinculación de personal durante los últimos doce meses, un 24% de los funcionarios consideran que se basó en vínculos personales, familiares o de amistad; 24% en influencias políticas; 26% en vínculos regionalistas; y 32% en pagos extraoficiales y/o intercambio de favores.

En cuanto a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el 42% de los funcionarios considera que en los últimos doce meses la vinculación de personal se basó en vínculos familiares, personales o de amistad; el 40% que se basó en influencias políticas; el 47% que se basó en vínculos regionalistas; y el 48% que se basó en pagos extraoficiales y /o intercambio de favores.

Respecto de la administración de recursos físicos, el 24% de los funcionarios considera que el suministro de implementos de trabajo no fue suficiente para cumplir con las labores asignadas; el 23% que las ayudas tecnológicas y de comunicación no fueron suficientes para las tareas encomendadas; y el 22% que los espacios de trabajo no fueron suficientes para desempeñar las labores asignadas.

Por último, frente a la rendición de cuentas, los resultados a nivel nacional, evidencian grandes deficiencias en la materia, tanto en el agregado, como en el desagregado. Para el año 2.017 el 67% de los funcionarios manifestó no haber participado en alguna acción de rendición de cuentas de su entidad durante los últimos doce meses. Lo que evidencia falta de publicidad en la gestión de las entidades y a su vez esto podría tener como causa escasa supervisión de la gestión y como consecuencia falta de transparencia en el actuar de los funcionarios.

Si bien los resultados de la Encuesta evidencian falencias adicionales en las instituciones a las que a lo largo del escrito se han planteado, existen otras dificultades, como las que plantea Espinosa frente a las Corporaciones Autónomas Regionales *“Pero las CAR, en su condición de entidades estatales, no son ajenas a las flaquezas institucionales del país. Existen unas más burocratizadas que otras; todas no son diligentes al momento de asumir su papel en el entero cumplimiento de las leyes que deben consumir. Desde los nombramientos de los directores hasta algunas formas de invertir el presupuesto, las CAR reproducen las estructuras políticas con los típicos manejos electorales y de influencias en cargos a través de gamonales regionales, pues cuentan con la plena autonomía (de ahí su nombre) para asignar la inversión y administrar la planta de cargos y funcionarios”*.²⁰

Aunado a lo anterior y no de menor importancia, se encuentra lo relativo a las finanzas públicas de los municipios, las cuales si bien, de acuerdo con el Índice de Desempeño Fiscal de la vigencia 2017, presentan un buen desempeño, no cuentan con los recursos suficientes para contratar la realización de los estudios técnicos que se requieren para la

²⁰ Óscar Mauricio Espinosa Henao. *Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia: Inventario para una discusión desde las municipalidades*, Territorios 8, 2002, At. 127.

revisión de un POT, el cual por su tecnicidad, precisa de su elaboración por parte de consultores externos.

Este punto, se evidencia en el estudio elaborado por Espinosa, el cual afirma que *“Por escasez presupuestal, gran parte de los municipios deben contar con profesionales y funcionarios polifuncionales. Un secretario de planeación preparado en ciencias sociales debe asistir las políticas de desarrollo de la comunidad o bienestar social, promoción en salud y educación; si es formado en alguna ingeniería, se hará cargo de las obras públicas, asesoría al alcalde, realización de planos e interventoría de infraestructura. Así se optimiza el capital humano, lo cual pasa a ser una desventaja cuando las ocupaciones se vuelven tareas que saturan al funcionario, por ende, restringen las obligaciones que le incumben. La eficiencia implica en algunas ocasiones responsabilidades tediosas y pesadas para la cosa pública”*.²¹

Lo anterior va en línea con una de las conclusiones del documento RED 2017 que plantea que *“Las ciudades deben contar con arreglos institucionales que permitan la formulación e implementación de políticas de manera eficiente y eficaz, mediante procesos de toma de decisiones transparentes y participativos, y por lo tanto legítimos.”*²²

B. AUSENCIA DE INFORMACIÓN DEL TERRITORIO.

Ahora bien, dentro del análisis de la descentralización administrativa como causa de la deficiente planificación del ordenamiento territorial, se ha evidenciado que la ausencia de

²¹ *Ibíd.*

²² Christian Daude, Gustavo Fajardo, Pablo Brassiolo, Ricardo Estrada, Cynthia Goytia, Pablo Sanguinetti, Fernando Álvarez & Juan Vargas, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (2017) Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>

información del territorio resulta ser otro de los aspectos que ha generado dificultades a la hora de reglamentar los usos del suelo, pues esta es la fuente principal de todo proceso de formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial. Sin duda esta es una consecuencia de la falta de capacidad institucional.

En este sentido, Espinosa recrea perfectamente lo que sucede a nivel nacional en esta materia, *“El ordenamiento territorial comienza con procedimientos de investigación que tienen plazos muy exactos, se pactan careciéndose de los mínimos básicos en información como punto de partida. Así emergen los aprietos para los equipos técnicos con los siguientes asuntos. Cartografía: donde existe, es preciso evaluar si está actualizada, a escalas adecuadas y debidamente digitalizada; demografía: posiciones encontradas surgen en torno a la confiabilidad y transitoria actualidad de censos poblacionales y otras fuentes; los seguimientos sísmicos o pluviométricos no se realizan; cifras económicas no se poseen. Si acaso existe información, no se encuentra centralizada como fuente de consulta recurrente dentro del municipio”*.²³

Lo anterior, es reiterado por García quien muestra un panorama aún más desalentador *“Sistemas catastrales actualizados, información cartográfica reciente, métodos de evaluación recurrente a las medidas adoptadas, son elementos que los municipios difícilmente desarrollarán de manera independiente, contando con los recursos limitados que les son destinados, lo cual se constituye en un impedimento para la adopción de modelos urbanos como los propuestos desde la Nación”*.²⁴

²³ Óscar Mauricio Espinosa Henao. *Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia: Inventario para una discusión desde las municipalidades*, Territorios 8, 2002, At. 127.

²⁴ Diva García García. *Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas*, Papel Político, julio-diciembre de 2008. At. 473.

Este diagnóstico, resulta evidente, si se tiene en cuenta lo planteado en el capítulo anterior, frente a la debilidad institucional de entidades como el IGAC y las Corporaciones Autónomas Regionales, que deberían ser las entidades llamadas a brindar la información catastral y ambiental del territorio a la escala requerida. Sin embargo, la falta de recursos tanto físicos como tecnológicos y de personal, los permanentes cambios en la planta de personal, la corrupción, entre otros, han llevado a que las decisiones sobre el suelo se tomen de manera subjetiva, pues no existe información.

Y pese a que esta es una problemática de público conocimiento, en el marco de la articulación que debería existir, producto de la descentralización, el gobierno nacional, no ha realizado mayores avances al respecto.

“Uno de los principales insumos en un sistema de evaluación y seguimiento es, sin duda alguna, la información. Para el caso específico de la evaluación del territorio, la información geográfica es la base fundamental de los procesos de evaluación y gestión de los territorios, la cual, además de necesitarse lo más actualizada y precisa posible, debe tenerse de manera oportuna.

El principal obstáculo de los sistemas de evaluación y de los observatorios territoriales que se han tratado de implementar en nuestro país, es precisamente el no contar con un Sistema de Información Geográfica oficial y fiable, o el tener información dispersa entre todas las instituciones que componen una administración territorial. Dichos sistemas (SIG) apenas han comenzado a ser construidos e implementados en algunos municipios pues, además de ser necesaria una inversión importante para su construcción y mantenimiento, se debe contar con personas especializadas en el manejo y construcción de datos e información. Por

*ello, es importante recalcar que hasta tanto un municipio no cuente por lo menos con un Sistema de Información Geográfica oficial de su territorio, muy difícilmente podrá implementar un sistema de evaluación y seguimiento al ordenamiento territorial que sea realmente operativo”.*²⁵

Todo esto, se materializa en una de las conclusiones del estudio “Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: Un desafío para América Latina”, el cual determina que las ciudades deben generar información novedosa, dada la carencia de información sistemática en temas tan trascendentales para la planificación del territorio como la informalidad urbana.²⁶

En este punto, resulta de la mayor relevancia, que el Estado saque adelante iniciativas como el Catastro Multipropósito, las cuales, si bien no resuelven completamente la brecha existente en materia de información, constituyen un gran avance en la materia.

C. SISTEMA ELECTORAL

Ahora bien, en el marco de la investigación, se evidenció, que otro aspecto que incide de manera importante en la planificación del territorio y que pareciera que no se tuvo en cuenta, al momento de definir que quién reglamentaría los usos del suelo serían el alcalde y el concejo municipal, es el electoral. Ello, por cuanto de un lado se encuentra el hecho que

²⁵ Ángela Natalia Camelo Garzón; Leonardo Solarte-Pazos & Oswaldo López, *Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia*, Sociedad y Economía, febrero de 2015. At. 163.

²⁶ Christian Daude, Gustavo Fajardo, Pablo Brassiolo, Ricardo Estrada, Cynthia Goytia, Pablo Sanguinetti, Fernando Álvarez & Juan Vargas, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (2017) Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>

los POT tienen una vigencia de 12 años, mientras que las administraciones duran 4 años en el poder, lo cual impide la continuidad en el modelo de ciudad. Y de otro lado, se encuentra el hecho que, en muchos casos, cargos de carácter técnico, responden a cuotas burocráticas, como se evidenció en la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional del DANE.

En este sentido, resulta relevante el planteamiento de Espinosa *“No es un secreto que los alcaldes deben nombrar en sus gabinetes a algunas personas que se eligen con el criterio de cuotas burocráticas de los sectores que apoyaron su llegada al poder, y esta es solo una de las más comunes situaciones. Entonces, ¿cómo esperar capacidad técnica cuando de antemano existen otros criterios para elegir los funcionarios que tomarán las decisiones?”*²⁷

Al respecto, resulta interesante, tener en cuenta el enfoque de economía política que ubica a las instituciones políticas en un lugar central para explicar las deficiencias de la planificación territorial. Especialmente, el supuesto según el cual *“El problema de elección de la política económica es un problema político”*.²⁸

Y frente a este planteamiento surgen todos los interrogantes posibles ¿Son el alcalde y el concejo los entes competentes para formular y adoptar el POT, siendo este un documento de carácter técnico?, ¿es posible que el POT al ser formulado y adoptado por instancias de carácter electoral responda a la maximización del bienestar social del planificador central

²⁷ Óscar Mauricio Espinosa Henao. *Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia: Inventario para una discusión desde las municipalidades*, Territorios 8, 2002, At. 127.

²⁸ Leopoldo Ferguson & Pablo Querubín, *Economía política de la política económica*, Universidad de los Andes, 372. (2018).

benevolente²⁹ que plantea el enfoque normativo de economía neoclásica?, ¿realmente responde el POT a un instrumento que busca la satisfacción del interés general y mejorar la calidad de vida de los habitantes?, entre muchas otras preguntas podrían formularse.

En este sentido, podrían plantearse una serie de deficiencias en la planificación del ordenamiento territorial que encuentran su fundamento en las teorías de la economía política.

El primero de ellos, sería el relativo al problema de agencia, dada la asimetría de la información existente entre los ciudadanos y el alcalde, como formulador del POT, y el concejo municipal como ente encargado de adoptarlo. *“La preocupación para el principal en este caso es que las decisiones del agente vayan en contra de sus intereses. Esto conduce al problema de riesgo moral, frecuentemente estudiado en economía. En el contexto político, los electores -que no siempre pueden observar o verificar plenamente las decisiones del gobernante – se enfrentan a la posibilidad de que este tome decisiones de política que vayan en contra de sus intereses (como, por ejemplo, la apropiación de recursos públicos, el gasto en rubros innecesarios, o simplemente la falta de esfuerzo y dedicación para hacer bien su trabajo)”*.³⁰

El segundo sería, la temporalidad de quiénes reglamentan los usos de suelo, la cual no solo genera falta de continuidad, sino que también genera que la toma de decisiones responda a

²⁹ “El enfoque normativo de la economía neoclásica recurre al artificio del “planificador central benevolente” para hallar las políticas económicas óptimas para una sociedad. El planificador central benevolente es un formulador de política, cuyo objetivo es maximizar el “bienestar social”. De esta forma, se ignora del papel que juegan los conflictos entre individuos en la determinación de la política económica”. (Ferguson y Querubín, 2018)

³⁰ Leopoldo Ferguson & Pablo Querubín, *Economía política de la política económica*, Universidad de los Andes, 152. (2018).

intereses personales. En este sentido, Espinosa plantea que *“Tenemos a municipalidades que representan botines para los grupos políticos al poder, esto es, en su papel temporal de administradores de burocratización. Por esto, y por otras razones, la carencia de continuidad en las políticas de desarrollo trunca procesos comenzados que excepcionalmente se culminan. Cada gabinete municipal cumple su periodo con un balance propio, los grupos entrantes llegan con apreciaciones distintas, con otras afectaciones programáticas. La irregularidad en los principios que rigen el futuro de los municipios es una de las principales dificultades para la planificación. Esto es común en localidades donde los partidos políticos se alternan el acceso al poder entre fricciones y mutuas acusaciones de ineficiencia”*.³¹

Este punto, es reiterado por el estudio *“Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: Un desafío para América Latina”*, el cual plantea que *“los incentivos personales de los gobernantes hacen que, muchas veces, las políticas implementadas en el contexto urbano disten de las que maximizan la accesibilidad de la población. Por ejemplo, a veces los políticos prefieren realizar proyectos visibles y de horizonte corto, que les den réditos electorales. Aunque puedan ser mejores desde el punto de vista del bienestar social, las inversiones de largo plazo que superen el periodo de gobierno local no generan retornos políticos tan altos. Esto sugiere la necesidad de desarrollar instituciones y procesos sólidos de monitoreo y evaluación”*.³²

³¹ Óscar Mauricio Espinosa Henao. *Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia: Inventario para una discusión desde las municipalidades*, Territorios 8, 2002, At. 127.

³² Christian Daude, Gustavo Fajardo, Pablo Brassiolo, Ricardo Estrada, Cynthia Goytia, Pablo Sanguinetti, Fernando Álvarez & Juan Vargas, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (2017) Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>

Así las cosas, es posible concluir, de manera preliminar, que el sistema electoral pese a no estar atado o ser consecuencia de la descentralización administrativa, es una causa adicional de la deficiente planificación del territorio y que desde la perspectiva de la economía política, genera, entre otros los siguientes problemas, un problema de agencia, dada la asimetría de información entre quienes reglamentan los usos del suelo y los ciudadanos y actores económicos; un problema de falta de continuidad en el modelo de ciudad que no permite que exista planeación de largo plazo del ordenamiento territorial y que genera incertidumbre para los actores económicos; una falta de idoneidad de las instituciones, dado que muchos cargos de carácter técnico responden a designaciones de cuotas políticas; y la inexistencia de un planificador benevolente, dado el tiempo finito por el que son elegidos.

CAPÍTULO IV – EXTERNALIDADES NEGATIVAS DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEFICIENTE.

Ahora bien, no sería posible hacer un análisis de la causa de la deficiente planificación del ordenamiento territorial, sin ahondar en cuáles son las consecuencias que esta genera. Es por ello que éstas se plantarán desde la perspectiva de las externalidades, partiendo de la base que la reglamentación de los usos del suelo genera externalidades tanto positivas como negativas; sin embargo, solo se hará énfasis en las segundas.

Para ello, se tomará como base el estudio de caso de Cajicá, municipio en el cual el alcalde a través del Decreto 015 de 2016, suspendió temporalmente el licenciamiento urbanístico, por considerar que el PBOT modificado por el municipio en el año 2008 y 2015, generaría 30.000 unidades de vivienda adicionales en el corredor vial, lo que implicaría una población adicional de 100.000 habitantes, es decir, triplicaría la población actual del

municipio. De acuerdo con las consideraciones del decreto, este incremento conlleva un aumento de la demanda de servicios públicos domiciliarios, infraestructura y equipamientos sociales, además de una carga ambiental, como consecuencia del manejo y disposición de escombros.

Aunado a lo anterior, la motivación plantea que como consecuencia del PBOT, se incrementó aceleradamente el desarrollo urbanístico, modificando su vocación agrícola y generando un desequilibrio entre la oferta municipal y la demanda del desarrollo urbanístico, especialmente, frente al abastecimiento de agua, pues se otorgaron viabilidades de servicios para más de 17.581 nuevos usuarios, sin que existieran las condiciones para ello.

Así mismo, se plantea una falta de articulación del PBOT y el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, los cuales responden a magnitudes de expansión diferentes, por lo que la expansión de las redes no coincide con la expansión del suelo.

La deficiente prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, es una de las externalidades que evidencia de forma más clara las falencias de la planificación del ordenamiento territorial, ello, por cuanto la ley es clara en determinar que el perímetro urbano es igual al perímetro de servicios públicos, en consecuencia, cualquier edificación que se ubique en suelo urbano debe contar con servicios públicos. Lo mismo sucede en el caso del suelo de expansión urbana, el cual debe coincidir con el plan de expansión de redes de acueducto y alcantarillado. Sin embargo lo que se evidencia en la práctica es que por diferentes razones (desconocimiento, falta de información del territorio, corrupción, entre otros), el alcalde y el concejo municipal definen como suelo urbano y de expansión urbana, aquel que no cuenta con infraestructura de servicios públicos domiciliarios, por lo

que en este se construyen viviendas carentes de servicios públicos y las familias que no participaron en la reglamentación de los usos del suelo, se ven afectadas por una decisión errada de la administración y disminuyendo su calidad de vida.

De otro lado, se plantea una afectación a la malla vial como consecuencias del tránsito de tráfico pesado, así como una afectación a la movilidad, dado que el municipio no cuenta con la capacidad de atender el volumen de vehículos que se incrementaron de la mano con el incremento de la población. A su vez se plantean déficit de equipamientos educativos, de salud, deportivos y sociales.

En el caso anterior, también se genera una externalidad negativa para los ciudadanos que ven afectada su movilidad, incrementando las horas de desplazamiento de un punto a otro, bien sea por tráfico o por las distancias que deben recorrer al no encontrar los equipamientos necesarios cerca de su vivienda.

Con posterioridad, a la expedición del Decreto 015, la alcaldía expidió el Decreto 024 de 2016, a través del cual se resalta que una de las medidas que este imparte es recomendar a la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá diagnosticar los requerimientos de infraestructura de servicios públicos requerida para el desarrollo de las unidades inmobiliarias ya aprobadas y para cubrir las expectativas de crecimiento del municipio.

Así mismo, ordena a la Secretaria de Hacienda, determinar los requerimientos de infraestructura vial y espacio público requerido tanto para las unidades inmobiliarias ya aprobadas, como para cumplir con las expectativas de crecimiento del municipio.

Como se puede observar, el análisis del caso de Cajicá, no solo resulta útil para el estudio de las externalidades negativas que genera la planificación territorial deficiente sino en

general para estudiar en un caso concreto las causas de la deficiente planificación planteadas a lo largo de este documento.

Es así como, en primer lugar, se evidencia un Plan Básico de Ordenamiento Territorial deficiente, el cual no tuvo en cuenta las proyecciones de crecimiento del municipio y evidentemente no realizó o no tuvo en cuenta unos estudios previos que le permitieran definir de manera coordinada el suelo de expansión urbana, las densidades, los requerimientos de expansión de infraestructura vial y de servicios públicos, los requerimientos de espacios público y equipamientos sociales.

Lo anterior, pone de presente la incapacidad institucional del municipio, tanto respecto de las reglas formales como de las instituciones como entidades. Y plantea las siguientes externalidades negativas como consecuencia de esa deficiente planificación: 1) deficiencia en la prestación del servicio de acueducto público y alcantarillado, 2) afectación a la malla vial, 3) congestión, 4) escasez de espacio público, y 5) escasez de equipamientos.

Algunas de las externalidades acá expuestas se pusieron de presente en el estudio “Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: Un desafío para América Latina”, el cual planteó que *“el crecimiento de las ciudades también puede significar costos de congestión, incluyendo mayores tiempos de traslado, mayores niveles de contaminación, mayores precios de la vivienda y mayores tasas de criminalidad, entre otros fenómenos”*.³³

En este sentido, se plantea un aspecto que se considera de tal relevancia que debe ser la conclusión del presente capítulo. *“La capacidad de las ciudades de mejorar el bienestar de*

³³ Christian Daude, Gustavo Fajardo, Pablo Brassiolo, Ricardo Estrada, Cynthia Goytia, Pablo Sanguinetti, Fernando Álvarez & Juan Vargas, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (2017) Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>

sus habitantes depende en forma crucial de la política pública y de la manera en que ésta logre aprovechar los beneficios económicos de la urbanización, disminuyendo sus costos sociales. Este es, justamente, el reto principal de las ciudades modernas: ¿cómo aumentar las ganancias derivadas de las economías de aglomeración y al mismo tiempo controlar los costos de congestión?”³⁴

CAPÍTULO V – CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Pese a que el presente artículo partió de la base que la planificación del ordenamiento territorial en Colombia es deficiente, a lo largo de la investigación se pudo reiterar este hecho. Aunado a ello se pudo evidenciar que la hipótesis del documento que plantea que la causa de esta situación es la descentralización administrativa, es cierta, dado que se otorgó a los municipios una función para la cual no estaban preparados por su debilidad institucional, aspecto que convierte el ordenamiento territorial en un problema de economía institucional, pues es claro que las decisiones frente al modelo de ciudad tienen un impacto directo no solo en las finanzas de los municipios sino también en su productividad y en consecuencia en el desempeño del sector privado, es por ello que los municipios requieren de una institucionalidad sólida, en el sentido amplio planteado por el profesor North, es decir, reglas formales e informales, e instituciones robustas.

Adicionalmente, se evidenció que otra de las razones por la que la descentralización administrativa es deficiente en materia de ordenamiento territorial es por la ausencia de articulación de competencias en la materia entre los distintos niveles: municipios, departamentos y áreas metropolitanas.

³⁴ *Ibíd.*

Así mismo, se demostró que una de las causas y consecuencias de las falencias de la planificación territorial es la falta de información de calidad del territorio, la cual impide tomar decisiones objetivas frente a los usos del suelo.

De otro lado, la investigación arrojó que el ordenamiento territorial también resulta ser un problema de economía política, pues el hecho de que los entes competentes para reglamentar los usos del suelo sean autoridades de elección popular genera que se presenten problemas de asimetría de la información, agencia, riesgo moral y como consecuencia de ello no existe planeación de largo plazo y las decisiones que se toman no siempre son las que generan una maximización del bienestar sino que responden a intereses de otro tipo.

En este sentido, se considera que 20 años ha sido un plazo suficiente para que desde el nivel central se haya podido analizar las falencias del modelo de planificación del ordenamiento territorial actual. Y es hora que se tomen decisiones para avanzar en la materia solucionando las deficiencias evidenciadas hasta el momento. Al respecto se considera que dada la debilidad institucional de los municipios y la escasez de información de calidad del territorio, resulta impajaritable que desde el nivel central se brinden los estudios técnicos de las determinantes de ordenamiento territorial, para que con base en éstos, los municipios realicen la revisión de los POT actuales.

Si se logra solo este punto, sería un gran avance en la materia, pues el hecho de contar con información de calidad del territorio permite que se tomen decisiones objetivas, elimina el riesgo de corrupción y genera seguridad jurídica para todos los actores.

Aunado a ello, resulta trascendental como lo mencionaron en el estudio de la CAF y los diversos documentos aquí citados, que exista seguimiento y evaluación no solo a los planes de ordenamiento territorial sino también a los instrumentos que lo reglamenten. Es por ello,

que resultaría fundamental implementar un sistema que permita que exista publicidad frente a las decisiones sobre el ordenamiento territorial y en consecuencia genere transparencia en las decisiones, como el Observatorio Urbano con que cuenta el Ministerio de Vivienda en Chile, el cual permite realizar un seguimiento a las acciones y actuaciones urbanísticas en el país.

Lo anterior, permitiría mejorar las reglas formales y debería ir acompañado de un fortalecimiento de las instituciones, generando un mayor control de los procesos de contratación en los municipios y de la gestión de los funcionarios, así como obligando a que se fortalezcan las rendiciones de cuentas de las instituciones, lo que genera transparencia y control.

Todo lo anterior, se traduciría en mayor calidad de vida de los habitantes, incremento en la productividad y las finanzas de los municipios y seguridad jurídica para el sector privado. Pues como lo plantea North, las instituciones deben ser una garantía de reglas claras y esas reglas claras, de un lado, regulan la conducta humana, y de otro, disminuyen los costos de transacción, lo cual sin duda se traduce en ciudades de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberto Morales Sánchez, *Los aportes conceptuales y explicativos de la economía institucional al estudio del desarrollo económico*, Análisis Económico, septiembre-diciembre 2015. At. 69.
- Ángela Natalia Camelo Garzón; Leonardo Solarte-Pazos & Oswaldo López, *Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia*, Sociedad y Economía, febrero de 2015. At. 163.
- Carlos Arturo Duarte Torres, *Desencuentros territoriales*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia. (2015).
- Christian Daude, Gustavo Fajardo, Pablo Brassiolo, Ricardo Estrada, Cynthia Goytia, Pablo Sanguinetti, Fernando Álvarez & Juan Vargas, *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, CAF: Banco de Desarrollo de América Latina (2017) Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>
- Circular 2017EE008161 de 2017 [Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.]. Relativa a las licencias urbanísticas y adquisición de derecho de construcción y desarrollo de acuerdo con el marco legal vigente y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. 18 de febrero de 2017.
- Circular 23 de 2010 [Procuraduría General de la Nación.].
- Decreto 015 de 2016 [Alcaldía Municipal de Cajicá]. Por medio del cual se suspende temporalmente la expedición de licencias de parcelación, subdivisión, urbanismo y construcción relacionadas con proyectos de alto impacto en el

Municipio de Cajicá – Cundinamarca y se dictan otras disposiciones. 14 marzo de 2016.

- Decreto 024 de 2016 [Alcaldía Municipal de Cajicá.]. Por el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del decreto municipal 015 de marzo 3 de 2015, se toman medidas para garantizar el respeto a los derechos fundamentales colectivos al urbanismo, el medio ambiente, el espacio público, la salud y la moralidad pública y se dictan otras disposiciones. 28 de marzo de 2016.
- Decreto 1077 de 2015. [Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. 26 de mayo de 2015.
- Decreto 879 de 1998. [Ministerio de Desarrollo Económico.]. Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. 13 de mayo de 1998.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional (EDI), 2017.
- Departamento Nacional de Planeación. Diagnóstico Programa POT Modernos (2016).
- Departamento Nacional de Planeación. Índice de desempeño fiscal. Vigencia 2017.
- Departamento Nacional de Planeación. Misión Sistema de Ciudades. 2014.
- Diva García García. *Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas*, Papel Político, julio-diciembre de 2008. At. 473.

- Douglass C. North, Institutions, *Institutional Change and Economic Performance*, The Journal of Economic Perspectives, 1991. At. 97.
- Douglass C. North, *The Natural State*, The National University of Singapore, 2008.
- Fabio Alberto Arias Arbeláez & Gloria María Vargas, *Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal*, Sociedad y Economía, diciembre de 2010. At. 279.
- Felipe Arbouin Gómez, *Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano*, Evolución desde la colonia hasta nuestros días, 124 Universitas, enero-junio de 2012. At. 17
- Germán Burgos Silva, *Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional*, Revista de Economía Institucional, julio-diciembre de 2002. At. 174.
- Germán Ricardo Dulcey Martínez, *Ordenamiento y desarrollo territorial: elementos para la construcción de una visión integral*, Universidad del Tolima, Oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico, (2014).
- Gleidy Alexandra Urrego Estrada, *Interdependencias y rupturas de la participación y planeación del territorio en Colombia, a partir de 1991*, Katharsis, 2017. At. 259.
- Jahir Alexander Gutiérrez Ossa, *Territorial democratic institutional development governance: A trip to the crisis of the departmental and municipal categorization in Colombia*, Investigación, 2012. At. 96.
- Jorge Iván Durán Barragán, *Estructura regional para el ordenamiento urbano de Villavicencio - Planteamiento de un nodo*, Pontificia Universidad Javeriana (2012).

- Juan Manuel González Garavito. *Análisis Mapa de Riesgos*. Pinilla, González y Prieto Abogados, Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), Congreso Colombiano de la Construcción, 2017.
- Julio César Gómez Sandoval, *Los retos de la nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial*, Revista Javeriana, 2016.
- Leopoldo Ferguson & Pablo Querubín, *Economía política de la política económica*, Universidad de los Andes. (2018).
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 de junio de 2015. D.O. No. 49.538.
- Ley 1796 de 2016. Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones. 13 de julio de 2016. D.O. No. 49.933.
- 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. 18 de julio de 1997. D.O. No. 43.091
- Liliana Estupiñán Achury, *Veinte años de debates territoriales*. Pervivencia de la tendencia centralista en Colombia, Papel político, Vol. 16, No. 2, julio-diciembre 2011. At. 463.
- Luis Javier Rojas Morera. *LOOT y su relevancia en la asociatividad de entidades territoriales con miras a fortalecer la autonomía*, Pontificia Universidad Javeriana (2015).

- María Del Pilar Sánchez Muñoz, María Teresa Holguín Aguirre, *La institucionalidad del suelo en Colombia: ¿utopía o realidad?*, Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo – Pontificia Universidad Javeriana, enero – junio de 2014. At.57.
- Mckinsey & Company. *Estudio de Productividad y Riesgo del Sector de la Construcción en Colombia*, Cámara Colombiana de la Construcción, 2017.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Balance Oficial de los POT de Primera Generación*. (2017).
- Oficio 7224 del 2013 [Procuraduría General de la Nación]. 13 de septiembre de 2013.
- Óscar A. Alfonso R. *¿No hay suelo gratis! Un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización*, Revista de Economía del Caribe, 2008. At. 130.
- Óscar A. Alfonso Roa, *Los desequilibrios territoriales en Colombia: estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetropolitanismo*, Universidad Externado de Colombia. (2014).
- Óscar Alfonso Rodríguez Salazar, *Economía institucional de la intervención urbanística estatal*, Revista de Economía Institucional, enero-junio 2009. At. 1.
- Óscar Alfonso Rodríguez Salazar, *Economía institucional, corriente principal y heterodoxia*, Revista de Economía Institucional, enero-junio 2001. At. 52.

- Óscar Mauricio Espinosa Henao. *Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia: Inventario para una discusión desde las municipalidades*, Territorios 8, 2002, At. 127.
- Paul C. Cheshire, Max Nathan & Henry G. Overman. *Urban economics and urban policy: Challenging conventional policy wisdom*, Edward Elgar, Massachusetts, (2014).
- William Guillermo Jiménez, *Tres inconsistencias de la constitución del 91 frente al tema territorial*, Prolegómenos, Derechos y Valores, vol. XIV, núm. 28, julio-diciembre, 2011. At. 251.
- Yolanda Teresa Hernández Peña. *El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?*, Revista Colombiana de Geografía, 2010. At. 97.