



**Suelos de expansión: Posibilidad para la prospectiva territorial**

Daniel García Calle

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor

Mauricio Muñoz Zapata, Magíster (MSc) en Estudios Urbano Regionales

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Especialización en Derecho Urbanístico  
Medellín, Antioquia, Colombia

2022

---

<b>Cita</b>	(García Calle, D, 2022)
<b>Referencia</b>	García Calle, D (2022). <i>Suelos de expansión: Posibilidad para la prospectiva territorial</i> [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2020)</b>	

---



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte V.



**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

**Rector:** John Jairo Arboleda Céspedes.

**Decano/Director:** Luquegi Gil Neira.

**Jefe departamento:** Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## Resumen

El propósito de este artículo es estudiar la aplicación del suelo de expansión en la planeación del territorio como posibilidad para la prospectiva territorial y la prevención de las problemáticas de crecimiento de las ciudades. Para esto, se revisa el origen y la definición del suelo de expansión reglamentado en la Ley 388 del 1997 y del Decreto 1232 de 2020 en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial. Luego, se define la prospectiva estratégica y su derivación en la prospectiva territorial y su aplicación en construcción de territorios del futuro, para lo cual se utilizan varios textos de referencia aplicados a la denominada ciencia del “hombre del mañana”. Se concluye que, si bien existen herramientas para la prospectiva territorial, es necesaria la articulación entre los diferentes componentes y actores para determinar la buena utilización, planeación y gestión de los suelos de expansión sin dejar de tener una visión a largo plazo.

*Palabras clave:* Clasificación del suelo, Crecimiento de ciudad, Planeación Territorial, Planificación estratégica, Prospectiva.

*Sumario:* I. Introducción. II. Historia, definición y aplicación del suelo de expansión (ordenamiento territorial). III. Prospectiva territorial como herramienta en la planificación del territorio. IV. Prospectiva aplicada al suelo de expansión. V. Conclusión. VI. Referencias bibliográficas.

## I. Introducción

Los territorios se encuentran en cambios constantes, a causa de las dinámicas de crecimiento y asentamiento de la población. Muchas ciudades por sus condiciones topográficas y geológicas le apuestan a un crecimiento “hacia adentro”; en otras palabras, reutilizar los espacios en las zonas urbanas que han sufrido transformaciones y en la actualidad están en desuso. Un ejemplo de esto, son las diferentes ciudades que conforman el Valle de Aburrá, las cuales, según sus planes de ordenamiento territorial, aspiran a tener ciudades compactas con dicho crecimiento. El otro caso, son las ciudades que tienen un crecimiento “hacia afuera” producido por el aumento horizontal de la zona urbana, conocidos como suelos de expansión, y en los casos más desfavorables, en zonas de protección ambiental, cuyo crecimiento fue el más común en la década de 1990, no solo por su posible planeación sino también por el crecimiento informal.

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 313, numeral 7, otorga la autonomía a cada municipio de reglamentar sobre los usos de suelos; además, de controlar las actividades relacionadas con la construcción de inmuebles. Este principio es recogido por la Ley 388 de 1997, que tiene como objeto promover el ordenamiento territorial dando, a su vez, las herramientas para hacerlo posible. Dicha norma, en su capítulo III, crea un instrumento básico denominado Plan de Ordenamiento Territorial (POT), para desarrollar el proceso de ordenar el territorio de los municipios, a través de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el territorio físico y su utilización.

La Ley 388 de 1997 en su artículo 30 señala también que: “Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana.”. Se afirma que el municipio es el responsable de establecer la clasificación del suelo; entre los cuales se encuentra el suelo de expansión urbana, entendiendo que es elección del municipio si clasifica o no dicho suelo. Para definir el suelo de expansión, se deben tener en cuenta unas condiciones establecidas en un artículo posterior en la Ley 388 de 1997:

*ARTÍCULO 32°.- Suelo de expansión urbana. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006. Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este*

*suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.*

Es indispensable que los municipios analicen la necesidad de la determinación del suelo de expansión considerando la dinámica de crecimiento poblacional, el déficit de vivienda, el modelo de territorio a largo plazo y la dotación de infraestructura necesaria para cumplir con dicho objetivo (vías, servicios públicos, equipamientos, espacios públicos). Para esto, se tienen en cuenta, además, las condiciones de amenaza, riesgo, áreas de protección y conservación ambiental, representado en su conjunto, en la Estructura Ecológica Principal.

Dadas las condiciones anteriores, existe un método que ayuda al diseño de escenarios territoriales y de desarrollo. Este instrumento es la prospectiva territorial, la cual es de gran utilidad para establecer políticas y estrategias para alcanzar un desarrollo territorial. También para capacitar a comunidades e instituciones en pensamientos frente al futuro considerando el cambio permanente que tiene el mundo en general, y como herramienta para atender problemas estructurales frente a la pobreza y los conflictos, todo con el fin de evitar círculos viciosos por la forma en que se afrontan.

La temática de este artículo plantea entonces, en primer lugar, definir mediante un breve recorrido normativo los suelos de expansión, su uso y aplicación. En segundo lugar, estudiar la prospectiva territorial, la cual tiene una serie de aplicaciones y unos objetivos específicos encaminados a proyectar y solucionar diferentes aspectos de un territorio. Como tercero, analizar la implementación de la prospectiva territorial en los suelos de expansión considerando la utilidad y las dinámicas que se posibilitan en dichos suelos. Concluye el estudio, comparando los diferentes modelos y fases de la prospectiva y planteando cómo sería este funcionamiento en lo territorial considerando ámbitos y aspectos poco relacionados en el ejercicio de la planeación y del ordenamiento, tomando como gran soporte la gobernabilidad sobre el territorio.

Metodológicamente la información se obtiene de diferentes textos, artículos, estudios, análisis de diferentes territorios y leyes como fuente principal, complementados por una serie de trabajos y escritos implementados, en la construcción de prospectiva territorial en Colombia.

## **II. Historia, definición y aplicación del suelo de expansión**

El primer Código Urbanístico en Colombia se expide durante el siglo XVI, por medio del cual surgen una serie de ordenes reales pensadas en el cómo organizar, seleccionar y establecer sitios de asentamientos durante el proceso de conquista y colonización por parte de la corona española. La ejecución de éste comenzó con la realización de trazados para darle forma a los poblados, la definición de la ubicación de las futuras construcciones que serían el eje del desarrollo y la determinación de los servicios que se ofrecerían, todo enmarcado bajo la recopilación de las leyes de los Reinos de Indias, las cuales se conocerían en occidente como el derecho indiano (Ivlian de Paredes, 1681).

El derecho indiano, en el año 1524, constituye el primer ordenamiento jurídico codificado que regula lo relacionado a la ciudad, desde su fundación, provisión de oficios concejiles, pueblos indios, burocracia municipal, cabildos coloniales, formas de propiedad privada y normas procesales. Esta recopilación de leyes, que se extendería hasta el año 1887 en la época republicana, es derogada por la Ley 153 (1887): “*artículo 15: Todas las leyes españolas están abolidas*”. (Parte primera. Reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes) dando paso a repensar el ordenamiento y la mirada al territorio.

Hasta este punto de la historia, todo el desarrollo urbanístico estaba orientado por las directrices y lineamiento basados en la represión e imposición, generando como resultado el no reconocimiento, ni respeto por el territorio habitado, considerando así el desarrollo urbanístico en términos solamente de los bienes privados. Sin embargo, la historia de la planeación urbana, propiamente en Colombia, se modifica gracias a la aparición del Código Civil en el siglo XIX que comienza a encaminar las normas para la protección del espacio y los bienes públicos, convirtiéndose en fundamento para que a mediados del siglo XX, se pasara de pensar en

infraestructura e intervenciones para solucionar problemas sociales, a implementar acciones para organizar hechos urbanísticos, planteando “el qué” y utilizando “el cómo” para impulsar el cambio.

Más adelante, en el mismo siglo XX, se comenzó a plantear y entender el ordenamiento territorial, como “*una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*” (*Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983*), poniendo de manifiesto que el proceso del ordenamiento no solo busca la armonía si no que encuentra la necesidad de una serie de elementos que integren el desarrollo urbano equilibrado.

Particularmente en Colombia, demográficamente la composición de la población comenzó a variar. Para el año 1951, el 39% de la población se ubicaba en zonas urbanas, llegando a una cifra de 69% para el año 1993, lo que generó la necesidad de implementar planes piloto y reguladores para la planeación de las ciudades. Es así como la Ley 88 (1947) “*Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones*”, exige un plano regulador a ciudades grandes y una delimitación del suelo urbano dando los primeros indicios de un cambio en la planeación territorial. Como lo podemos ver a continuación:

*ARTICULO 1° -Para los efectos de esta ley se entiende por área urbana de los municipios la extensión comprendida dentro de la nomenclatura legal correspondiente o la determinada por los concejos municipales por medio de acuerdos. Los concejos municipales que no hayan señalado el área urbana de sus poblaciones procederán a hacerlo, determinando además la nomenclatura de las calles y carreras.*

*ARTICULO 7°- Los municipios que tengan un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos (\$200.000.00) están en la obligación de levantar el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad. Este plano no solo comprenderá las enmiendas y mejoras que deban hacerse a la parte ya construida, atendiendo al posible desarrollo, sino los nuevos barrios que hayan de levantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, sitios de recreo y deporte, templos, plazas y áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población.*

A finales de la década de 1980, con la implementación de la democracia participativa, los planes integrales de desarrollo, la creación de nuevas herramientas de gestión del territorio y la elección popular de los alcaldes. Se da a un gran avance que permite pensar en una reforma urbana y la posibilidad de generar un gran impulso a la planeación. Es por esto por lo que se expide la Ley

9 del año 1989, considerada la reforma urbana, la cual tenía el propósito de atender los problemas, entre otras cosas, ligados al déficit de vivienda generado por la migración de la población rural a las ciudades, lo que estaba ocasionando un crecimiento desmedido y espontáneo en las grandes ciudades. En consecuencia, se establecen también, dos usos del suelo: el urbano y el rural.

Además, con la Ley 9 de 1989 se creó un marco de instrumentos de planeación y gestión del suelo tales como la expropiación, extinción de dominio, bancos inmobiliarios, desarrollo prioritario, reajuste de terrenos, derecho de preferencia, impuesto de plusvalía, transferencia de derechos, los cuales permiten a los municipios tener herramientas para sostener y ejecutar los planes de desarrollo y lograr condiciones óptimas en los aspectos físicos, económico, sociales y administrativos. También, se propone la figura de las obligaciones urbanísticas sobre bienes inmuebles que se utilizará para la construcción de vías, zonas verdes, edificaciones de servicios y otros.

En esta norma, la Ley 9ª /89, se define por primera vez la construcción del espacio público que marcará el cómo se piensa y se ordena la ciudad toda vez que, tiene la función, entre otras, de satisfacer las necesidades urbanas colectivas y de brindar una calidad de vida a la población.

Tres años después, con la Constitución Política de 1991, se comienza a asumir la propiedad como una función social y ecológica, donde también se resalta que prevalece el interés público o social sobre el particular y se establece el urbanismo como función pública ejercida por entes territoriales, dando punto de partida a la Ley 388 de 1997, conocida como la Ley de ordenamiento territorial.

La Ley 388 de 1997 actualiza la Ley 9ª de 1989, al considerar las nuevas disposiciones establecidas con la Constitución Política del 1991, con respecto a establecer mecanismos que permitan a los municipios en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su respectivo territorio, de forma equitativa y racional en aras de la preservación y defensa del patrimonio ecológico, la cual fue conocido desde la Ley 99 de 1993 como la ley de institucionalización del ambiente, y cultural, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Además, esta Ley 388 de 1997, da la directriz para la elaboración y la adopción de los Planes de Ordenamiento

Territorial (POT); la incorporación de la clasificación del suelo y la autonomía de cada municipio de delimitar el suelo urbano, rural y de expansión urbana.

Las áreas de expansión urbana se consideran como las áreas de futuro desarrollo de la ciudad, las zonas sobre las cuales crecerá el territorio de una forma controlada y son definidas en la Ley 388 de 1997 como:

*ARTÍCULO 32°.- Suelo de expansión urbana. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006. Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.*

El mencionado artículo, se encuentra reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006, que habla sobre las disposiciones relativas a planes parciales, los cuales son los instrumentos exigibles para el desarrollo de los suelos de expansión y hace exigible la implementación del instrumento para su respectivo desarrollo y construcción como se evidencia en el siguiente artículo.

*ARTÍCULO 29°.- Actuaciones urbanísticas en suelo de expansión urbana. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, el suelo de expansión únicamente podrá ser objeto de urbanización y construcción previa adopción del respectivo plan parcial, en los términos regulados por la ley y este decreto. Mientras no se aprueben los respectivos planes parciales, en las zonas de expansión urbana solo se permitirá el desarrollo de usos agrícolas y forestales. En ningún caso se permitirá el desarrollo de parcelaciones rurales para vivienda campestre.*

Se debe de tener claro que el suelo de expansión es un suelo rural que, al ser dotado de infraestructura, dotación de servicios y vías, tendrá la posibilidad de incorporarse al perímetro urbano, tal como lo expone el artículo 31:

*ARTÍCULO 31°.- Incorporación al perímetro urbano. Los suelos de expansión urbana se entenderán incorporados al perímetro urbano cuando acrediten la calidad de áreas*

*urbanizadas, entendiéndose por estas las áreas conformadas por los predios que, de conformidad con las normas urbanísticas, hayan culminado la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre las zonas de cesión obligatoria contempladas en la respectiva licencia y hecho entrega de ellas a satisfacción de los municipios y distritos, así como de las empresas de servicios públicos correspondientes, cuando sea del caso, en los términos de que tratan el artículo 51 y siguientes del Decreto 564 de 2006, la reglamentación aplicable a los servicios públicos y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.*

Realizado así, sucintamente el recorrido histórico de cómo se ha pensado el ordenamiento en Colombia hasta llegar a la clasificación del suelo y la intención de estos, es posible entender la necesidad de plantear el suelo de expansión urbana como una posibilidad de poder mitigar y reorganizar de forma progresiva, el crecimiento descontrolado y poco atendido a lo largo de 200 años de desplazamientos poblacionales, producto de la industrialización y de las violencias a las que se ha visto sometido el territorio nacional, que a su vez, ha llevado a la formación de asentamiento irregulares (informales) que han hecho que el crecimiento real de las ciudades, vaya en contra del pensamiento e intención plasmado en los diferentes Planes de Ordenamiento Territorial.

### **III. Prospectiva territorial como herramienta en la planificación del territorio.**

Tal y como se referenció en el anterior capítulo, mientras en Colombia, con la Ley 88 de 1947 se presentaban las primeras bases del ordenamiento, en Europa comenzó una revolución en la forma de pensar política, no solo concerniente a el ordenamiento en materia física, sino también desde todos los frentes que traspasan un territorio, se comienza a hablar de la prospectiva territorial.

Para entender la prospectiva territorial, es importante conocer dónde y cuándo nació la ciencia del “hombre del mañana”, como se conoce a la prospectiva estratégica.

La prospectiva estratégica fue instituida por el filósofo Gastón Berger, quien estaba planteando un argumento para que el hombre comenzara a considerar el futuro en la toma de decisiones. Hasta la década de 1950, se tomaban decisiones políticas basándose en el método clásico que consideraba la experiencia y el pasado para tomar decisiones.

En este proceso, el de la toma de decisiones, se buscaba medios sin definir los objetivos que se necesitaban alcanzar, solo por resolver las consecuencias del pasado, postura altamente criticada por Berger quien manifestaba que *“El pasado debe servir para cambiar lo permanente, las grandes tendencias, útiles para forjar hipótesis, o reglas operativas eficaces para la acción, pero no modelos cuya aplicación sustituya el análisis y el pensamiento explícito”* (Godet & Durance, 2011, p. 17). Razón por la cual, presento en 1958, las modalidades del método reconciliatorio que planteaba la realización de la visión política en acción y sus respectivos sueños en proyectos, estos métodos más tarde serían acogidos por políticos económicos franceses para la toma de decisiones políticas importantes, de cara a afrontar las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial. La práctica que sugiere Berger en este punto, es establecer diferencias entre los fines y los medios, ya que permite una adaptación de los fines a los medios de los que se disponen, reduciendo la toma de decisiones y la posibilidad de elegir una “mala solución”, en una búsqueda utópica sin sustento. Comienza a hablarse de prospectiva como la herramienta que no busca predecir el futuro, si no controlarlo y hacerlo posible.

El objeto de estudio de la prospectiva es el futuro lejano, el interés de la prospectiva es únicamente las situaciones y no las predicciones o hechos puntuales, no por eso deja de lado la visión a corto plazo, siendo esta también indispensable, para que unida con la prospectiva, se puedan describir situaciones distantes en el tiempo reuniendo enfoques de diferentes puntos de vista que lleven a confrontar y crear una visión común hecha de complementariedades. Para esto, se plantea entonces los principios de la prospectiva, los cuales son: tener una vista larga y amplia, hacer un análisis profundo, pensar en el hombre y asumir riesgos.

La prospectiva es una previsión que permite aclarar las acciones presentes considerando los futuros posibles y deseables, en otras palabras, la prospectiva es prepararse para los cambios previstos y a su vez actuando para provocar esos cambios deseados. Al momento de aplicar la prospectiva, es indispensable pensarse en evitar dos errores: el primero consiste en pensar solamente desde “arriba”, donde los especialistas o directores quieren imponer una buena idea sin considerar la apropiación que debe tener en todo el equipo. El segundo error consiste en no considerar a los especialistas por darle solamente voz y voto a los empleados y ciudadanos. Debe

existir prospectiva cognitiva para que la prospectiva participativa tenga un sentido y una dirección (Godet & Durance, 2011, p. 23).

Hasta este punto del texto, se ha abordado conceptos como: la planificación, entendida como pensarse en un futuro deseado y la forma de alcanzarlo; la prospectiva entendida como una previsión que permite aclarar las acciones presentes considerando los futuros posibles y deseables; y la estrategia, esta última entendida como las acciones que llevan al fin determinado.

Es importante marcar una diferenciación entre planificación, prospectiva y estrategia ya que parecieran ser los mismo, pero la realidad es que se acompañan y complementan. Un ejemplo de ello es la planificación estratégica y la prospectiva estratégica, siendo su elemento diferenciador, la definición, problema y método que afronta. Mientras planificar, es tomar el futuro a consideración, el cual puede no llegar a ocurrir, la prospectiva es entonces una reflexión que permite tener claridad en la acción y todo lo que tenga que ver con el carácter estratégico.

Respecto al futuro, el hombre puede optar entre cuatro actitudes fundamentales: la pasividad, entendida como sufrir el cambio; la reactividad, entendida como actuar con urgencia (reacción); la preactividad, entendida como prepararse para los cambios previsibles; y la proactividad, entendida como actuar para provocar los cambios deseados (Godet & Durance, 2011, p. 29). Considerando lo anterior, es fundamental en el ejercicio de construir futuro plantearse cinco preguntas: ¿qué puede ocurrir?, ¿qué puedo hacer?, ¿qué voy a hacer?, ¿cómo lo voy a hacer? Y la pregunta fundamental: ¿quién soy? Estos cuestionamientos planteados por Marc Giget (1998), quien tenía como referente la filosofía griega acerca del conocimiento sobre “sí mismo”, tienen el objetivo de cuestionar la raíz de las competencias y volver al origen considerando las fortalezas y debilidades.

Teniendo en cuenta todo lo descrito en el texto hasta ahora y aplicándolo al objeto de interés de este artículo, el territorio, se abre la posibilidad de hablar de la prospectiva territorial. Esta, la prospectiva territorial, no pretende enunciar lo seguro, sino ofrecer un método para perseguir lo deseable y uno de los puntos más fuerte para su implementación es la comprensión de las dinámicas

del territorio en un contexto descentralizado, autónomo para decidir y objeto de una necesidad imperante, la cooperación.

La finalidad de la dinámica de la prospectiva territorial es la de incitar a la sociedad a escoger entre lo fundamental donde ya se han enumerado las posibilidades. Es así como en el presente se dejan las herramientas y opciones que la sociedad del futuro podrá elegir de la forma más conveniente.

Una de las herramientas que permite la dinámica de la prospectiva y que ayuda a enrutarse las posibilidades, es los escenarios. Un escenario es representar una realidad futura que permita aclarar la acción a la luz de lo posible y deseable. Las ventajas que ofrece son muchas debido a que se parte de una situación determinada, permitiendo la conciencia sobre los múltiples futuros posibles y la consideración de introducir aspectos que resten importancia a la tendencia, lo que conlleva a tomar en cuenta la interdependencia que componen el sistema, favoreciendo las identificaciones de problemas y las relaciones de temas ignorados por ser controversiales.

Para poner a prueba la utilidad y credibilidad de un escenario, basta con que cumplan cinco condiciones de rigor: pertinencia, coherencia, verosimilitud (creíble), importancia y transparencia. Lo que se garantiza es detectar las contradicciones y reducir el razonamiento incoherente.

La construcción de escenarios se basa en tres elementos: la base, *“informe descriptivo de la situación inicial del sistema considerado, de sus leyes y tendencias evolutivas, incluyendo las que están sólo presentes como “germen”*; un camino, *“que marca nuevamente la evolución de todo el sistema”* y que puede incluir puntos de bloqueo o *“cruces de caminos a partir de los cuales se presentan varias posibilidades”*; y una imagen terminal, *“resultado de esa evolución”* (OTAM, artículo del 1971) (Godet & Durance, 2011, p. 92).

Al considerar los conceptos claves relacionados anteriormente, es posible afirmar que la prospectiva territorial tiene como finalidad elaborar una visión a largo plazo, siendo realista de las dinámicas y posibilidades que tiene el territorio, a partir de definir unas estrategias y fijar unos objetivos, con el propósito de ajustar todo lo relacionado a políticas públicas a nivel territorial

considerando la colectividad y la apropiación de los diferentes actores. Ahora surge la inquietud frente a cómo se relaciona la prospectiva territorial y los suelos de expansión, razón por la cual se abordará dicha relación a continuación.

#### **IV. Prospectiva aplicada al suelo de expansión.**

Un escenario y también laboratorio de aplicación de la prospectiva territorial son los suelos de expansión. Cabe recordar que para el desarrollo de estos suelos de expansión se debe de aplicar la herramienta conocida como los planes parciales, los cuales permiten aplicar normatividad explícita, con el objetivo de desarrollar lo previsto en el plan. Ahora, es importante entender el proceso de prospectiva, el cual se articula en tres puntos: la reflexión colectiva, la preparación de la decisión y la acción (Godet & Durance, 2011, p. 36).

El proceso de reflexión colectiva identifica las variables claves, gracias a que analiza a los actores, lo que conlleva a orientar las preguntas que permitan reducir incertidumbre, despejando así los escenarios. El segundo proceso, la preparación de la decisión, involucra a las personas encargadas de tomar decisiones, quienes evalúan las opciones estratégicas y jerarquizan los objetivos. Y, por último, la acción, en donde se implementa un plan de acción, el cual también coordina, hace seguimiento y vigilancia. Es importante considerar que el proceso puede avanzar y retroceder, no es un proceso lineal ya que durante el desarrollo es posible ajustar y reconsiderar acciones dependiendo de la dinámica del entorno.

La participación es indispensable en este proceso, ya que al involucrar al ciudadano en la construcción de la definición de lo deseable, provoca una apropiación por parte de este (el ciudadanos), elemento indispensable en el proceso de la gestión participativa donde también se incluyen, las y los investigadores, las y los empresarios, la colectividad, los poderes públicos, y demás actores, que a su vez al participar con el proceso de anticipación, donde se tiene un razonamiento más calculado y centrado, produce la acción manifiesta en las estrategias preactivas y proactivas.

La práctica de la prospectiva debe hacerse con rigor, entendido este último como la exactitud o precisión para realizar un trabajo o actividad, por ello es importante la implementación de las herramientas ya que posibilitan la realización de preguntas más concretas y correctas, reduciendo las incoherencias las cuales nos alejan de la realidad del futuro que se pretende alcanzar. Tal como lo expone Godet & Durance, se han de aplicar diferentes herramientas:

*Diversas herramientas apoyan el método de prospectiva estratégica: el análisis estructural para identificar las preguntas clave del futuro; el análisis de las estrategias de actores para poner de relieve las influencias entre actores; la evaluación de la correlación de fuerzas y de los retos estratégicos; el análisis morfológico para explorar completamente el campo de los posibles y construir los escenarios de entorno; la probabilización hecha por los especialistas para reducir la incertidumbre y el análisis multicriterio para identificar y evaluar las opciones estratégicas.*

Es importante entrar a aclarar que, si bien las herramientas descritas se complementan y parecieran ser lineales en su aplicación en el marco de la prospectiva, su uso, por cuestiones de tiempo, no son posibles de aplicar completamente. La facilidad de estas herramientas radica en su aplicación independiente, que permite adaptarla y utilizarlas por módulos, o en diferentes tiempos, de acuerdo las necesidades y hallazgos en el proceso y aplicación de las herramientas.

La prospectiva territorial se desarrolla de forma local considerando una escala micro como lo es un municipio, sin embargo, no hay que dejar de lado la aplicación de la prospectiva desde el Estado, ya que es el que puede garantizar una reflexión estratégica, capaz de construir una visión a largo plazo, dando las herramientas necesarias y propiciando la capacidad del dialogo entre actores (como lo es el mismo Estado, los privados y sus habitantes).

Los proyectos territoriales que asuman, en este caso los municipios, deben de considerar implementar tres tipos de enfoques: *“un proceder prospectivo, un enfoque estratégico, un proceso participativo. La suma de esos tres enfoques hace de la prospectiva territorial una prospectiva estratégica”*. (Godet & Durance, 2011, p. 96).

El proceder prospectivo comienza con una reflexión sobre el territorio, partiendo de un diagnóstico retrospectivo sobre el largo plazo, donde se evidencian las fortalezas, debilidades, amenazas, oportunidades y tendencias, lo que posibilita identificar cambios, todo lo anterior es posible con la ayuda de la construcción de los escenarios donde se presenta la evolución del

territorio. Las políticas públicas, en este caso, son claro ejemplos de comprender algunos cambios sobre el territorio, posibilitando evaluar los actores, el antes y después de la implementación y el impacto que fue dicha política.

El siguiente enfoque es el estratégico es el que permite tener una visión territorial planteando reelaborar prioridades definiendo las condiciones. Lo que permite la estrategia es conseguir respuesta a las preguntas de ¿qué tipo de territorio quieren los actores en cierto número de años? ¿qué se puede hacer y cómo se puede hacer? *“Permite darle al colectivo un sentido común”* (Latour, 2004).

Considerando lo anterior como la anticipación, para poder pasar a la acción es necesario sobrepasar varias etapas: Pasar de la hipótesis de la evolución del territorio a la construcción de futuros posibles; luego destacar de esos futuros, un futuro deseable que marcará el fundamento de la acción pública; precisar el camino entre el futuro deseable y el presente, así se identificaran los más grandes retos; elaborar orientaciones y planes estratégicos; escoger y tomar decisiones (las cuales deben de evaluarse y considerar su factibilidad) para accionar y por ultimo evaluar el enfoque. La lectura que resulta de este proceso permite ver el presente de una forma diferente, porque se genera una claridad en el entorno y la comprensión del territorio. *“Se considera entonces que la prospectiva estratégica es un instrumento pedagógico y de apropiación.”* (Godet & Durance, 2011, p. 98).

El ultimo enfoque, un proceso participativo, carga los deseos y expectativas de los ciudadanos, por eso se apoya en mecanismos de organización y concertación, entre más actores intervengan, más legítimo y de calidad será la decisión pública.

Las aplicaciones territoriales, que parten de la estrategia y la participación de los actores en el proceso, permiten identificar cuatro tipos: Primero, los estudios prospectivos, impactan directamente a la estrategia y tiene como fin tener un enfoque exploratorio en temas precisos y limitados como por ejemplo la prospectiva de la vivienda; el segundo, la ayuda a la decisión, se impacta la estrategia pero se apoya en un pequeño grupo de participantes, lo que debilita la apropiación; la tercera, la movilización, tiene poco impacto en la estrategia pero presenta una gran

apropiación debido a la gran movilización, lo que permite preparar “las mentes” para los cambios posibles; la cuarta, la conducción del cambio, presenta una gran movilización y gran impacto en la estrategia, ya que define un plan de acción estratégico producto de la reflexión colectiva, el cual busca prever cambios temidos y provocar cambios deseados. Gracias a la equiparación de los comportamiento y representaciones territoriales, se puede llegar a modificar las prácticas de los actores propiciando una notoria evolución en la organización territorial. (Godet & Durance, 2011, p. 100-102).

Para garantizar que el ejercicio sea eficiente y logre lo esperado, debe de haber una voluntad y participación desde el Estado, y para ello, es indispensable no confundir gobierno con gobernanza y gobernabilidad. Los principios de la buena gobernanza se basan en la apertura, transparencia institucional, la participación ciudadana activa, aumento de responsabilidad por parte de las instituciones y del Estado, y la eficacia de las políticas con objetivos claros, evaluables y coherentes. Podemos decir entonces que la gobernanza es una relación de poder, el gobierno es el ejercicio operativo de ese poder y la gobernabilidad es la medida de ese poder sobre sistemas en cuestión. (Godet & Durance, 2011, p. 104). Un ejemplo es el informe de “vivir en Francia en 2025” donde se puede identificar las definiciones:

*La falta de actitud decisoria de los responsables [...], la insuficiente comunicación y transparencia, que traen consigo la desconfianza de los ciudadanos con respecto a las instituciones políticas y administrativas”. La calidad de la gobernanza, es decir, de las reglas y procedimientos que permiten “gobernar el gobierno” mejor, es un elemento crucial para resolver la “crisis de gobernabilidad. (Concejo económico social de la región de Île-de-France)*

Una evidencia de la mala administración local se presenta cuando, al plantear los escenarios de prospectiva territorial, se desconoce por completo la historia del territorio, y se quiere aplicar comparaciones entre territorios para construir proyectos que desconocen la realidad de este. No se puede pretender transforman las costumbres y el orden social sin antes haber reflexionado desde ambas partes sobre el futuro. Es aquí donde toma un papel muy importante la democracia participativa la cual garantiza la organización y estructuración transparente y eficaz de cara a los retos del futuro planteados en el ejercicio de la prospectiva.

Como se planteó anteriormente, antes de emprender este camino debe de tenerse claro la pregunta de ¿quién soy? Ya que no podemos olvidar la identidad, historia, fortalezas y debilidades. Es fácil encontrarse una ciudad desarticulada y llena de “elefantes blancos” que obedecen a una mera evidencia de resultados, podemos encontrar en los suelos de expansión una posibilidad de plantear una mejor articulación con las consideraciones de un futuro claro, real, deseado y alcanzable. El poder plantear cada plan parcial a desarrollarse en estos suelos, con sentido y harás de construir una cohesión con lo existente, puede permitir destrabar y atajar situaciones problemáticas evidentes en los municipios.

## **V. Conclusión.**

En el desarrollo de este artículo se abordó el concepto del suelo de expansión partiendo del origen del ordenamiento territorial, su recorrido en el tiempo nos permitió identificar la oportunidad que se presenta a través de este suelo.

El Derecho Indiano, como punto de partida, dio las bases para llegar al concepto moderno de ordenamiento. Las múltiples intervenciones a través de las leyes y decretos fueron consolidando el sentido y significado del territorio. Construyendo un entendimiento, en cuanto a la importancia, del buena manejo y aprovechamiento del territorio, es en este punto donde los suelos de expansión se consideran como la oportunidad de expandir las ciudades “hacia afuera” de una forma más planificada y con sentido a través de instrumentos creados y reglamentados en la ley.

Como herramienta abordamos un concepto revolucionario en Europa, que en su ejercicio dio muy buenos resultados, la prospectiva estratégica entra en escena en la década de 1960, con la intención de posibilitar un futuro deseable, realista y alcanzable. Se comenzó a considerar la multidisciplinariedad en la aplicación de diferentes métodos de análisis al considerar los escenarios y sus actores respectivos. Teniendo un panorama amplio del problema se puede llegar de forma más clara a las estrategias que hacen posible el futuro deseable.

Se expuso la aplicación de la prospectiva estratégica a un tema en particular, el territorio, el cual se comenzó a entender no solo como edificaciones y un trazado de ciudad, sino también

desde la composición base que es la población, su historia y su dinámica. Podemos encontrar un común denominador en lo que respecta al ordenamiento del territorio y es la disposición política, la cual es evidente desde el momento en que se piensa y considera la necesidad de la comunidad sobre el particular.

El pensar, en este caso, en los suelos de expansión, es poder considerar el crecimiento de la ciudad atendiendo a sus necesidades, que son a su vez, derivadas de la población, la cual es el actor fundamental. Es un hecho que utilizar estas herramientas aplicando la prospectiva territorial puede fortalecer y lograr una conciencia desde los “superiores” hasta el “pueblo” de una construcción y transformación de ciudad que conserve la identidad y fomente el cambio desde los mismos actores, posibilitando que la ciudad tenga un propósito y un sentido para sus habitantes y no solo este construida por la necesidad de mostrar el desempeño de la administración de turno.

## VI. Referencias Bibliográficas

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

Congreso de Colombia (11 de enero de 1989). Ley 9. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N° 38.650. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Congreso de Colombia (26 de diciembre de 1947). Ley 88. Sobre fomento del desarrollo urbano del Municipio y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N° 26.620. Recuperado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1630215>

Congreso de la República de Colombia (18 de Julio de 1997). Ley 388. *Diario Oficial* N° 43.091. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1)

De Paredes, I. (1681). *Recopilación de las Leyes de Los Reinos de Las Indias Tomo tercero*. Madrid.

Departamento Nacional de Planeación (2017). *Expansión urbana mejorada. Kit de ordenamiento territorial*. Recuperado de <https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Manual%20innovacion%20Expansion%20urbana%20ordenada.pdf>

Garcés, F. (2020). *Expansión Urbana metropolitana y espacio rural: una referencia a Medellín Colombia* (Tesis de maestría, universidad Nacional del Colombia). Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/78342/1020440300.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

García Rey, C. F. Oyola Naranjo, N, S. Sarmiento Caro, M. S. (2016). *Incorporación de áreas de expansión a suelos urbanos frente a los planes parciales*. *Hipótesis Libre*, (13), 46-60. Recuperado de [https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/hipotesis\\_libre/article/view/3751](https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/hipotesis_libre/article/view/3751)

Gobierno Ejecutivo (28 de agosto de 1887). Ley 153. Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. *Diarios Oficiales* 7.151 y 7.152. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=15805>

Godet, M. Durance, P. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Dunod.

Legislación extranjera. (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio. Estudios Territoriales*, pp. 161-164. Recuperado de <https://diarium.usal.es/imaji/files/2015/06/Carta-Europea-de-Ordenaci%c3%b3n-del-Territorio.pdf>

Presidencia de la República de Colombia (14 de septiembre de 2020). Decreto 1232. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

Presidencia de la República de Colombia (24 de octubre de 2008). Decreto 4065. Diario Oficial N° 47.152. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=33417>

Presidencia de la República de Colombia (29 de junio de 2006). Decreto 2181. Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. Diario Oficial N° 46.320. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20809#0>

Rincón, J y Cabezas, N. (2020). *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: Competencias, instrumentos de planificación y desafíos*. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia

Rodríguez, C y otros. (2014). *Prospectiva territorial y urbana «Retos y Desafíos para la construcción social de territorios futuros»*. Recuperado de <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/8450/Prospectiva%20Territorial%20y%20Urbana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Salas, M. (2013). *Prospectiva Territorial. Aproximación a una base conceptual y metodología*. Recuperado de <https://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/donacion/2013SalasBourgoinProspectivaTerritorial.pdf>

Sette, A. (Trad. Arellano, M) (2021). Hacia arriba, hacia adentro o hacia afuera: ¿cómo crecen las ciudades? [Para cima, para dentro ou para fora: como crescem as cidades?]. *ArchDaily Colombia*. Recuperado de <https://www.archdaily.co/co/966305/hacia-arriba-hacia-adentro-o-hacia-afuera-como-crecen-las-ciudades>