

Artículo de reflexión

La construcción social del espacio desde la gestión pública: a propósito del fallo de la Corte Constitucional acerca de condicionar el aumento del número de localidades en Bogotá, en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial “Bogotá Reverdece 2022-2035”

Miguel Cristóbal Silva Patiño^{1*}

¹ Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.

* E-mail: misilva.consultor@gmail.com

Recibido: 07/03/2023; Aceptado: 01/06/2023; Publicado: 27/07/2023

Resumen

El presente artículo de reflexión se inclina a evidenciar la capacidad de gestión normativa que debe existir en una administración local al momento de tramitar proyectos de acuerdo de importancia trascendental para el futuro y desarrollo de su comunidad. Cuando se modificó el Estatuto Orgánico de Bogotá, a través del artículo 6º de la Ley 2116 de 2021 se pretendió de manera transitoria crear nuevas localidades, de ahí que la Corte Constitucional en el fallo C-268 de 2022, condicionó la exequibilidad al párrafo transitorio del artículo 6º. Al no contemplar el alcance emitido en el espíritu de la ley, la administración distrital se creó un problema jurídico, político y geográfico al pretender aprovechar en el trámite del Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, delimitar 13 nuevas localidades para Bogotá, las cuales sólo las podía crear a través de trámite normativo ante el Concejo distrital, y como el POT fue aprobado por decreto, la administración obvió principios básicos de la gestión pública, las relaciones con el Concejo y la discusión política propia de la democracia moderna. El artículo por tanto tiene por objetivo esbozar de acuerdo con el trámite normativo que tuvo el POT de Bogotá, los principales errores que llevaron a la administración distrital a incumplir con esa importante redistribución territorial para la capital. El artículo se centra en reflexionar el problema desde cuatro aspectos: 1. El origen del problema como escenario de la línea de tiempo en la discusión del POT. 2. La importancia del conocimiento y las buenas relaciones de bancada para el trámite normativo propio de la relación entre el ejecutivo y el concejo. 3. El papel protagónico de un enfoque humanístico en la gestión pública como escenario de la construcción participativa del territorio. 4. Una interpretación a los beneficios que deja el condicionamiento judicial. Finalmente se concluye con algunos elementos a tener en cuenta en procesos de delimitación territorial.

Palabras clave: territorio, gestión pública, localidad, ciudad.

The social construction of space from public management: regarding the ruling of the Constitutional Court on conditioning the increase in the number of localities in Bogotá, within the framework of the Bogotá Reverdece Land Management Plan 2022-2035

Abstract

This article of reflection is inclined to show the normative management capacity that must exist in a local administration when processing agreement projects of transcendental importance for the future and development of its community. When the Organic Statute of Bogotá was modified, through article 6 of Law 2116 of 2021, it was intended to temporarily create new localities, hence the Constitutional Court in ruling C-268 of 2022, conditioned the enforceability of the transitory paragraph of article 6. By not contemplating the spirit of the law, the district administration created a legal, political and geographical problem by trying to take advantage of the Territorial Planning Plan -POT- process, to delimit 13 new localities for Bogotá, which could only be created by Through regulatory proceedings before the District Council, and as the POT was approved by decree, the administration ignored basic principles of public management, relations with the Council and the political discussion typical of modern democracy. Therefore, the article aims to outline, in accordance with the normative procedure that the Bogotá POT had, the main errors that led the district administration to fail to comply with this important territorial redistribution in the capital. The article focuses on reflecting on the problem from four aspects: 1. The origin of the problem as a scenario of the timeline in the POT discussion. 2. The importance of knowledge and good banking relationships for the regulatory process of the relationship between the executive and the council. 3. The leading role of a humanistic approach in public management as a scenario for the participatory construction of the territory. 4. An interpretation of the benefits left by judicial conditioning. Finally, it concludes with some elements to take into account in processes of territorial delimitation.

Keywords: territory, public management, locality, city.

1. El origen del problema

Durante varios meses y desde el inicio de la alcaldía para el periodo 2020-2023, la administración distrital de Bogotá construyó el que se denominaría Plan de Ordenamiento Territorial: Bogotá Reverdece 2022-2035, el cual se presenta como un instrumento moderno, con una visión de futuro ambiental, el cual representa no solo los intereses propios de las ciudades sostenibles, sino que marca a su vez la narrativa ideológica del partido político que avaló la candidatura de la alcaldesa que dirige el rumbo de la ciudad. Su impronta se fundamenta entre otros elementos en la divulgación continua de los avances en su proceso de discusión y aprobación, así como su construcción participativa y colectiva.

El proyecto de acuerdo de POT fue presentado y radicado ante el Concejo de Bogotá, para su discusión el 10 de septiembre de 2021, a partir de esa fecha, el cabildo contaba con noventa días para

estudiarlo y debatirlo para su aprobación, lo que supondría que para el ocho de diciembre Bogotá ya contaría con el anhelado instrumento de planeación tan determinante para la seguridad jurídica en los proyectos de desarrollo de la capital del país.

No obstante, los plazos y cálculos anteriormente descritos, y, dado el sin fin de intereses que median este tipo de decisiones políticas, el trámite normativo estuvo rodeado de múltiples recusaciones, como si no se quisiera sacar adelante el POT para Bogotá, es decir, los cabildantes conjuraron dar una discusión técnica al instrumento y por el contrario dejaron pasar los días para así dilatar su compromiso para con la ciudad.

De acuerdo con el concejal Celio Nieves, quién a través del portal web creado para analizar, discutir y divulgar los sucesos del POT indicó en su momento que:

El POT fue radicado el 10 de septiembre de 2021 para lo cual el Concejo tendría noventa (90), días calendario para discutirlo y aprobarlo. Como está reglamentado en este tipo de organismos al proyecto de acuerdo se le otorgarían sus respectivos ponentes ante la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; desde ese momento los ponentes sustentarían sus ponencias y la Comisión del Plan escucharía la presentación del POT por parte de la Administración Distrital, así como de las demás entidades para que presenten sus argumentos ante las preguntas de los concejales.

En dicho escenario los concejales ponentes tendrían un mes para radicar sus ponencias y luego abrir el debate. En el último día de la Comisión, el concejo aceptará o rechazará la propuesta. Al final, la plenaria dará su aprobación en el último día de los 90 que estipula la ley. (Nieves 2021, en línea, 20220818, <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital/concejo/celio-nieves-explica-el-proceso-que-seguira-el-pot-ante-el-concejo>).

Indiscutiblemente a simple vista se observa que los 90 días para debate se hacen escasos en un normal trámite para un instrumento de planeación de tanta trascendencia como es un POT, y aunque su trámite ante el Concejo tuvo adicional a las etapas participativas realizadas por la alcaldía, cuatro sesiones externas regentadas por la Comisión del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y un Cabildo Abierto, espacios estos promovidos por el Concejo de Bogotá para ampliar el debate y la discusión, y así escuchar las inquietudes que aún continuaba teniendo la ciudadanía. Como es natural en este tipo de debates y dada la trascendencia de intereses que rodean el ordenamiento territorial, esto comenzó a profundizar las tensiones políticas, razón por la cual, y cumplidos los tres meses, el Concejo no aprobó el POT para Bogotá, teniendo la alcaldía mayor que aprobarlo por decreto.

Ahora bien, como ya el artículo 6º, de la Ley 2116 de 2021 cuyo espíritu se centra en la creación de localidades, en su párrafo transitorio señaló:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La delimitación de las localidades será la que se definida mediante el acto administrativo que adopte el Plan de Ordenamiento Territorial. Los efectos de esta nueva delimitación entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de 2028.

En razón a esto el texto del POT de Bogotá en sus artículos 9º y 10º señaló:

Artículo 9. Elementos Locales del Modelo de Ocupación Territorial. A partir de la escala local se busca ordenar territorios con mejor equivalencia poblacional y correspondencia con los determinantes ambientales, históricas y culturales de su ocupación, al interior de los cuales se garanticen condiciones mínimas de proximidad, disponibilidad y diversidad de soportes territoriales, servicios del cuidado y sociales y acceso a empleo, en desplazamientos a través de medios no motorizados o en transporte público con recorridos de entre 15 y 30 minutos.

Estos elementos del modelo de ordenamiento territorial del que habla el artículo 9º, no son más que espacializaciones y proyecciones para adecuar el uso y ocupación del espacio para orientar las políticas de ciudad, de ahí que en el artículo 10º, se haya previsto: los límites de las localidades corresponderán con los límites de las Unidades de Planeamiento Local que se identifican en el Mapa n.º CG-2.2 “Unidades de Planeamiento Local”.

Con esto Bogotá pasaría a tener 33 localidades, redistribuyendo algunas así:

Sumapaz quedaría en las mismas proporciones conocidas; Ciudad Bolívar pasaría a ser Arborizadora, Lucero, y una parte actual pasaría a denominarse Cuenca del Tunjuelo siendo una nueva localidad; la nueva localidad denominada cerros orientales incluiría Usme, San Cristóbal, Santa Fé, Chapinero y Usaquen; De la actual Usaquen y Suba, surgiría una nueva localidad denominada Torca; En Suba se crearía Tibabuyes y Britalia, Niza y Rincón de Suba; y en Usaquén se crearía Toberín; en el caso de Fontibón se crearía Salitre; en Kennedy surgen Tintal, Patio Bonito, Porvenir, Edén, que se comparten con algunos sectores de lo que hoy es Bosa; la localidad del Restrepo recibiría parte de Antonio Nariño y Rafael Uribe Uribe; la localidad centro histórico recoge a Santa Fé, Candelaria y Martires; en Engativá surge la localidad Tabora; Barrios Unidos, Puente Aranda, Teusaquillo y Tunjuelito continúan siendo las mismas que se conocen hoy día.

El origen del problema por tanto se causó, al haber permitido dejar un vacío que no avizoró preguntarse al interior de la administración distrital ¿qué sucedería con la propuesta de creación de nuevas localidades, si el POT no es aprobado en el Concejo, sino que por el contrario hay que aprobarlo por decreto?

2. Los procesos normativos y su incidencia en las relaciones alcaldía-concejo.

Está claro que, conforme al marco normativo colombiano, en particular la ley 152 de 1994 tanto las alcaldías, como el concejo, son autoridades de planeación y a ambas les corresponde alcanzar la filosofía expresada en el espíritu de la ley 388 de 1997, la cual en su artículo 6º, fija como objeto del Ordenamiento territorial: “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible....”

Este objeto permite evidenciar el equilibrio que debe existir entre gestión pública y geografía en la construcción social del espacio, toda vez que debe existir una armonización entre los principios básicos de la función pública entre los cuales uno supondría hacer válido en los procesos de discusión y defensa normativa que medien los de coordinación, concurrencia, participación, y subsidiariedad en las relaciones alcaldía y concejo para tramitar, discutir y aprobar un instrumento de planeación como es el plan de ordenamiento territorial.

Nótese que para el caso colombiano ha venido configurándose la participación como un mecanismo democrático propio de las relaciones del Estado con la comunidad, sin embargo, esa disminución de la participación hace que se deslegitime su significado entre entidades pares como son el poder ejecutivo y (en el caso de Bogotá), el poder normativo que le asiste al Concejo como autoridad político-administrativa de acuerdo con la naturaleza otorgada por la Constitución.

Bajo este escenario, las relaciones entre poderes difuminan el principio participativo que debería existir en todo trámite normativo que radica la alcaldía ante el concejo, de ahí que, se convierta en un proceso político de relaciones de poder, intereses y bancadas las cuales cercenan la importancia de armonizarse y construir colectivamente el objeto esencial de la definición del objeto de la planificación del territorio, convirtiendo el proceso en una carrera de relevos en la cual la alcaldía entrega al concejo “el testigo”, para que este continúe la carrera y la finalice con la aprobación o no del proyecto radicado.

Al no haber participación institucional, entendida en mesas técnicas, mesas de colaboración, encuentros, comisiones y demás espacios de discusión entre gobierno distrital y concejo (incluidos asesores y apoyo normativo), se dan los resultados que se presentaron en el objeto del pronunciamiento de la Corte Constitucional.

Se olvida con frecuencia que en la nueva gestión pública de la que tanto se hace eco en los procesos locales del país y sobre el cual está cimentada nuestra Constitución Política, se deja un amplio margen a principios de efectividad y alcance de objetivos, siendo el POT, un resultado de suma importancia para la ciudad, lo que dispone un incumplimiento ético y moral por parte de quienes tenían a cargo la responsabilidad de concertar un instrumento de planeación que garantizara el bienestar de sus asociados.

De acuerdo con Downs 1967, citado en García Sánchez (2007), quien analiza varias de las corrientes que definen la nueva gestión pública indica:

Para esta disciplina sus propuestas giran en torno a los problemas que la burocracia administrativa plantea en la obtención de la eficiencia en la actuación pública, criticando implacablemente el monopolio estatal bajo el que actúan (Sánchez, 2007, p. 39).

Así mismo se sostiene con Arenilla (1991), también citado en Sánchez (2007):

Bajo lo que Arenilla denomina luchas de poder entre las distintas administraciones territoriales. Estas actuaciones pueden, en ocasiones, realizarse sin considerar su efecto en el bienestar social de todos los ciudadanos, sino que vienen justificadas por la necesidad que los gobernantes ejercientes en territorios inferiores tienen de incrementar su poder político. (Sánchez, 2007, p 42).

Nótese ese deber ser del servicio público expresado por autores destacados en García Sánchez, quienes, por un lado, desde el Neotaylorismo hacen una clara exposición de la racionalización normativa y cultural, donde Mueller plantea la efectividad de la gestión pública como factor de eficiencia en la actuación política; y desde la teoría de la agencia Arenilla, describe la relación inter-administraciones.

Si las relaciones entre los actores institucionales administrativos de Bogotá hubieran centrado los intereses de la ciudad sobre las vanidades partidistas y personales, el error constitucional presente en el objeto de la demanda al POT, se hubiera percatado con suficiente antelación a los hechos presentados y no tendríamos el escenario político que se sucedió.

Ahora bien, el artículo 24 de la ley 388 expone los parámetros de concertación y consulta previos a la exposición formal del proyecto de POT al concejo señalando los cuatro procedimientos que deben realizarse. Para tal efecto, según fuente de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través del portal web del POT, señala en la infografía que ésta realizó 1.007 diálogos con la Comisión accidental del Concejo, se desconoce si la cifra corresponde a 1.007 encuentros, o a 1.007 personas que participaron de estos.

Lo que, si queda claro, es la búsqueda e interés de la corporación de ajustar los tiempos para analizar el POT, de acuerdo a nota de prensa del Concejo de Bogotá de mayo de 2020 indicó:

La comisión accidental del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), le solicita respetuosamente a la alcaldesa Claudia López la ampliación de los términos de la presentación y socialización de los documentos de diagnóstico, formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, con el fin de llevar a cabo una concertación interinstitucional y garantizar la participación ciudadana, en los términos señalados en el marco normativo anteriormente expuesto.

Con la misma intención y ya radicado el POT en el Concejo, se insistió en ampliar los tiempos para debate y estudio, según nota periodística de Caracol radio del 6 de diciembre de 2021:

El 8 de diciembre a las 11:59 de la noche se cumplen 90 días para discutir y aprobar o no por parte del Concejo de Bogotá el Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, los tiempos ya están agotados y lo que se prevé es que este importante proyecto se saque por decreto por orden de la alcaldesa Claudia López. Por esta razón, varios concejales de la ciudad le piden a la alcaldesa presentar el Plan en el año 2022 donde la ciudadanía pueda participar más y se llegue a un consenso. (En línea: https://caracol.com.co/emisora/2021/12/06/bogota/1638830563_195436.html).

Con lo anterior se puede afirmar que los principios teorizantes de la nueva gestión pública no alcanzaron los principios básicos de armonizarse conjuntamente para alcanzar el objetivo común, razón por la cual se evidencia uno de los obstáculos que llevan a que la Corte Constitucional se pronunciara respecto a la creación de nuevas localidades para Bogotá.

Lastimosamente esta fractura entre alcaldía y concejo afecta a la ciudad más que a los gobernantes de turno, el no atender las solicitudes de ampliar el debate planteadas por los concejales, hacen que los principios básicos de la gestión pública se desdibujen, sobreponiendo intereses y luchas partidistas por encima del bien general. Como el objetivo común no se cumplió, el cual era sacar adelante el POT de la ciudad, toda armonía se rompió y tanto alcaldía como concejo, le incumplieron a la ciudad dejando en evidencia que sus procesos de gestión por objetivos carecen de consenso, negociación y trabajo en equipo.

3. La construcción del territorio, un asunto que va más allá de trazar polígonos.

Tal parece que, aun cuando en el transcurso de construcción participativa del POT de Bogotá, la alcaldía mayor defiende los encuentros ciudadanos y las docenas de estrategias tecnológicas que utilizó para discutir en lo local este instrumento de planeación, sus resultados, por lo menos los que se encuentran en la versión final y que fueron presentados al Concejo para su aprobación, pareciera no contaron con una metodología de trabajo social que permitiera conocer los porqués de aumentar el número de localidades de la ciudad pasando de veinte a treinta y dos.

Y aunque parezca menor ese detalle, uno si pudiese pensar que con el advenimiento del fallo las sucesivas demandas que sufrirá este POT que debió ser aprobado en el Concejo deja claro los vacíos estructurales por los cuales el elemento humano es determinante en la construcción social del territorio.

Pensar en parcelar las actuales localidades de Bogotá sin dar un debate global del concepto de ciudad como sugiere el espíritu de los planes de ordenamiento territorial, es desentender entre muchas escuelas de pensamiento, el aporte que hace la geografía en la construcción del lugar. Y es que cuando en la geografía se quiso marcar una distancia con el enfoque cuantitativo que marcó a la disciplina durante décadas, es el movimiento humanístico al interior de esta, el que insertó un contexto más amplio para la geografía.

De acuerdo con Smith (1979), citado en Estébanez (1982), aportando a una interpretación más amplia del rol de la geografía humanística para ampliar la comprensión urbana del movimiento humano en la consolidación de sus territorios, indican con amplia propiedad en beneficio de esta escuela: “y así en el campo de la geografía se descubrió que su función era proporcionar tecnologías de diseño y control social cuando se investigaba en la planificación urbana, rural, teoría de la localización, etc”. (Estébanez, 1982, p. 15).

Este planteamiento deja claro el papel de la geografía humanística en la planificación urbana, cuando esta disciplina recrea y se cuestiona los principales interrogantes de ayudan a determinar la consolidación de un territorio. Ahora bien, ¿ese enfoque habrá estado presente en los métodos de ampliación del número de localidades de Bogotá?, ¿esa división habrá estado cargada de valoraciones humanas respecto a los sentidos que despierta planificar un nuevo territorio?, ese control social que también es una sumatoria de la participación, ¿generó actores locales que le tomaran el pulso a la reorganización territorial tal y como está interpretado o recogido en el artículo 9 del POT?

Si lo interrogantes que se plantean tienen sentido, entonces parándonos desde la geografía humanística, ¿habrá habido en la formulación del POT de Bogotá, tiempo suficiente para indagar y analizar el espacio vivido presente en una sumatoria de barrios y lo que allí ocurre para proponer una localidad?, porque siguiendo con Estébanez (1982), *La Geografía humanística propugna como postulado básico que el "espacio vivido es el mundo de la experiencia inmediatamente anterior al de las ideas científicas"*. (A. L. Sanguin, 1981, p. 561), y por ello, *la geografía humanística estudia el mundo en el que los hombres viven y actúan, en lugar de considerar mundos hipotéticos habitados por seres omniscientes*.

Ahora bien, construir una localidad va más allá de unirla centralizadamente y a través de una normativa que exprese su creación al mundo de la gestión pública, desde este mismo orden la ciudad no puede ser vista únicamente como el lugar donde ocurren situaciones económicas y de desarrollo, sino que, también la ciudad interviene en la producción del desarrollo tal y como lo expresa Lefebvre cuando avizora la ciudad no como un lugar pasivo, sino que lo urbano interviene en la producción y concentración de capital. (Lefebvre, 1969, p.76).

Continuando con la reflexión ¿cuáles serán entonces los aportes que, dentro de la ciudad, cada nueva localidad contribuye al desarrollo humano?, ¿Verdaderamente dotan a la ciudad estas nuevas localidades de factores de producción para que en esa redistribución local exista un verdadero desarrollo para la ciudad? Estos interrogantes obligan a debatir ante las autoridades ampliar el debate más allá de la afirmación que en Bogotá existen localidades que pueden llegar a ser como ciudades capitales como Barranquilla o Pereira, pues (aunque esto sea cierto), quedaría corto el argumento frente al factor de desarrollo y mejora en la producción urbana que debe cumplir, dicho en otras palabras, los determinantes sociales sobre los cuales debe impactar esa ampliación local.

Con este propósito tal y como se expresa en la revolución urbana, el espacio se convierte por acción del hombre en manifestación del trabajo de la clase social (obrera), donde las relaciones de producción marcan un hito de convertirlo en punto de referencia para sus relaciones de producción económica, y es así como la mayoría de localidades se han constituido en la ciudad de Bogotá, a través de una apropiación de dicha clase obrera que adecuó su espacio para consolidar tanto su patrimonio como su lugar de residencia.

En esa relación clásica de producción y fuerza de trabajo representada en el elemento humano, el espacio como producción planteada por personas configura el motor que brinda potencia a esa construcción de ciudad, aquí hubiera sido importante conocer si esa ampliación local se fijó en términos de matices tradicionales como aspectos culturales o económicos sobre el cual se le puede

dar vida a una localidad, como pueden ser los fabricantes de muebles en las localidades Antonio Nariño, Barrios Unidos y Keneddy, Los talleres de mecánica en Barrios Unidos, los productores del cuero en Tunjuelito, los restauradores de muebles de oficina el Rafael Uribe Uribe, etc.

Como el desarrollo urbano de Bogotá ha estado matizado por condiciones (entre muchas), relacionadas con el impacto del conflicto armado (desplazamiento), falta de oportunidades en las regiones (migración), y un marcado centro de poder administrativo (centralismo político), se ha venido denominando como la “ciudad de las oportunidades”, razón por la cual hacer la obra de apropiación es compleja y singular ya que cada barrio y cada localidad está en continuo movimiento cultural.

Habitar, para el individuo o para el grupo, es apropiarse de algo. Apropiarse no es tener en propiedad, sino hacer su obra, modelarla, formarla, poner el sello propio. (Lefebvre, 1971, p. 210).

En ese orden y tal y como lo expresa Lefebvre, crear una nueva localidad corresponde a esa apropiación que le impregna ese tinte colectivo, corresponde a una apropiación y dotar esos espacios locales de las características de quienes habitan allí, más allá del simple ejercicio del ordenamiento territorial que se preocupa de un modelo de ocupación del territorio y entender las razones que llevaron a determinar (por ejemplo) para el caso de la localidad de Suba que sus cortes iban a ser Torca, Britalia, Tibabuyes, Niza, Suba y Rincón de Suba.

En el mismo sentido, habitar una localidad sugiere construirla y apropiarla a los intereses comunes del grupo social que la reside pues sus rasgos y características suelen ser similares en varios aspectos de lo cotidiano, de ahí que, desconocer las razones administrativas que trazan límites dentro de las actuales nuevas localidades, ha de tener explicaciones y métodos de trabajo con comunidad que evidencien los beneficios más allá del acto administrativo de su creación.

Y es que no es singular, limitar el asunto simplemente a la construcción del espacio por parte la comunidad, también el papel del derecho a la ciudad como está contemplado en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, y en la obra clásica el derecho a la ciudad de Estado y Política ya se avizoraba comprender dicho concepto como prioritario al debate político:

Entre estos derechos en formación figura el derecho a la ciudad (no a la ciudad antigua, sino a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares. etc.). (Lefebvre, 1969, p. 167)

Con esta postura uno bien podría pensar que, reconfigurar las localidades de Bogotá, significa también brindar a sus habitantes una comprensión en donde construir un verdadero concepto urbano nace y se determina desde lo local, que es darle un poco la vuelta al concepto cuando se pretender asumir que lo urbano es la ciudad como un todo, de ahí que, cada nueva localidad debería aportar a la consolidación urbana que necesita la ciudad.

Para Milton Santos, citado en Pinassi (2015) "El espacio debe considerarse como el conjunto indisoluble de que participan, por un lado, cierta disposición de objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales, y por otro, la vida que los llena y anima, la sociedad en movimiento". (Pinassi, 2015, p. 140)

Parafraseando a Santos entonces, si el espacio es una realidad relacional, uno sugeriría que las nuevas localidades deberían surgir de una comprensión de espacios y lugares comunes los elementos que dan origen a la creación de una nueva localidad, y no simplemente acudir a la división o trazado a partir de balancear poblacionalmente la densidad de personas existentes en las actuales localidades.

Sumado a este argumento, toma fuerza pararnos entonces en el concepto de la geografía humanística sobre espacio vivido: "la propuesta del espacio vivido no se limita a reconocer lugares frecuentados, definir itinerarios, situar al hombre-habitante en su cuadro familiar de existencia [...] sino focalizar la mirada en la relación con las representaciones [...], es decir superar el espacio extensión (o espacio-soporte), para abordar la noción de representación (imagen) del espacio, planteando una nueva pregunta: ¿cómo ven los hombres el espacio? [...] El espacio vivido es reivindicado como un espacio cargado de valores." (Chevalier, citado en Pinassi 2015, p. 143)

Esos espacios cargados de valores de que habla Chavalier, han de guardar una importante preponderancia en la definición local que va mucho más allá de la normativa expresada en el POT. Si bien el fallo de la Corte Constitucional declara la exequibilidad condicionada al párrafo transitorio del artículo 6 de la Ley 2116 de 2021 donde se otorgan competencias para crear localidades, y teniendo además de algunos criterios allí señalados el demográfico, este último no se puede entender como la cifra poblacional, sino por el contrario debe responder entre otros, pero principalmente a los valores que la comunidad genera con su espacio local, y allí está uno de los retos que el Concejo distrital debe imponerle a la alcaldía, supeditando la exigencia de entender las razones no sólo administrativas sino humanísticas, democráticas, concertadas y de amplia divulgación que llevan a tomar esta decisión.

Será necesario, por tanto, imbuir en la administración distrital, como en el Concejo distrital, una ampliación social que permita delimitar más en Bogotá, esa calle a calle que en sumatoria origina la consolidación de una nueva localidad.

"Este tercer espacio es un espacio vivido como el espacio experiencial, empírico, además del espacio imaginado. Pero el concepto es más amplio. Está relacionado con la historia. Entonces el espacio vivido es el equivalente, en su alcance y complejidad, con el tiempo vivido. Por ejemplo: la biografía: nuestra vida es al mismo tiempo tanto temporal como espacial" (Soja, 1997 citado en Pinassi 2015, p. 145)

Esa denominada trialectica del ser, que es una sumatoria del espacio percibido, espacio concebido, y espacio vivido, se nutre de espacialidad, historicidad y socialidad que recoge simbolismos y

sentimientos en diferentes contextos de la localidad, de ahí que sea necesario comprender y aprovechar el fallo más allá del mero cumplimiento del trámite normativo de un POT.

4. Aprovechando el fallo para ajustar el cronómetro

Hemos llegado hasta este momento recapitulando la conexión entre gestión pública, trámite normativo y control judicial. El condicionar por parte de la Corte Constitucional la creación de las localidades demuestra las debilidades halladas en el trámite del POT de Bogotá, siendo este primer pronunciamiento temático propenso para analizar y discutir desde el análisis político las decisiones trascendentales de ciudad.

El fallo consolida dos aspectos importantes a tener en cuenta, el primero relacionado con la constitucionalidad de la ley que amparaba la creación de nuevas localidades en el sentido de la reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá, Ley 2116 de 2021, la cual en su artículo sexto define los parámetros para la creación de localidades, y para lo cual la Corte señaló que la ley como está planteada es exequible y cumple con los parámetros que la Constitución Política delimita para tal fin.

El inciso tercero del artículo 322 de la Constitución determina que con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

En su análisis, la Sala Plena precisó que la creación, denominación, delimitación, atribuciones administrativas y demás disposiciones que sean necesarias para la organización y funcionamiento de las localidades, corresponde a una materia propia de la organización administrativa distrital, que se desarrolla mediante un acto de organización administrativa. Aunque esto es diferente a la regulación del uso del suelo que se determina conforme a la ley en el Plan de Ordenamiento Territorial, la Corte encontró razonable que haya concordancia entre las dos decisiones. Dado que el artículo 322 de la Constitución define de forma expresa que la delimitación de las localidades y la asignación de sus atribuciones le corresponde al Concejo Distrital, la Sala Plena estimó que la norma acusada no viola la Constitución siempre y cuando el acto en el que se defina la delimitación corresponda a un acuerdo del Concejo y si el Plan de Ordenamiento Territorial es expedido por Decreto del Alcalde Mayor, ese acto no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades del Distrito Capital de Bogotá.

El segundo y más importante para el tema que nos ocupó en este artículo de reflexión se da cuando la Corte evidencia que no se cumplió con el trámite que debería tener la creación de dichas localidades

Pero, aclaró que, como la Constitución define que la delimitación le corresponde al Concejo, se podría hacer el cambio, siempre y cuando el POT se apruebe por acuerdo del Concejo. “Si el POT es expedido por Decreto del alcalde Mayor, ese acto no puede incorporar la delimitación territorial de las localidades”.

Así las cosas, se planteó por parte del gobierno distrital como de la corporación política, una errada gestión estratégica para alcanzar el objetivo de creación de nuevas localidades, por un lado, la administración previamente no se habría percatado del incumplimiento normativo, pero por el otro, el Concejo (por lo menos la bancada de gobierno), no advirtió ni mandó señal alguna que permitiera prever esta situación.

Quizás la tarea quedó a medias y por esta razón el POT de Bogotá sufrió uno de sus primeros traspies, ahora que su creación tenga que volver al Concejo, uno esperaría que se tengan en cuenta los criterios que desde la geografía humanística se han expuesto en cuanto a la creación social del espacio, cuyos aportes guardan un significado que sería bueno a través de las comisiones del Concejo asignadas para su estudio normativo, escucharan, revisaran, analizaran y comprendieran si la propuesta que presenta en la administración distrital cumple con las expectativas de las población que allí habita cumple con la armonización poblacional del territorio.

5. Conclusiones

En el ordenamiento territorial confluyen diferentes categorías de análisis, principalmente siempre se enfocan las geográficas como las más relevantes al momento de hablar de ordenamiento, sin embargo, queda claro que planificar el territorio comprende otras importantes categorías de análisis a tener en cuenta como jurídicas relacionadas con el trámite normativo, humanísticas, relacionadas con el papel de la población en su relación a la construcción del espacio, y de gestión pública cuando la administración se propone objetivos comunes y coordinados que redunden en el alcance del objetivo político propuesto.

Con el presente artículo de reflexión es concluyente que no se puede concebir el ordenamiento territorial como un trámite separado entre poderes administrativos, sino que por el contrario si el objetivo de ciudad se enmarca en mejorar las condiciones de vida así como el desarrollo y modernización ecológica del territorio urbano a través de un instrumento planificador, es importante concebirlo desde un planteamiento colectivo y armónico, ¿qué precisa esto?, que corresponde al ejecutivo concertar y manifestar acciones de gestión pública colaborativas con todos los actores que cruzan desde la discusión inicial de ciudad.

A la administración distrital le corresponde por tanto, pensar el ordenamiento territorial como una actividad política de gestión pública que genere acuerdos y consensos inter partes, principalmente en sus relaciones con el Concejo, y aunque a primera vista sea más que necesario que el liderazgo técnico lo lidere el sector planeación, también es cierto la necesidad de cabildeo en donde a la secretaría de gobierno le asiste un papel clave en las relaciones con el Concejo para tramitar de manera más operativa el alcance del articulado propuesto y las visiones de ciudad que se proponen.

Con este mismo propósito es fundamental, cerrar el paso a aquellas prácticas burocráticas y clientelistas que marginan el desarrollo y transformación de ciudad, ya que como está concebido se presta para que el sistema político propio del cabildo distrital imponga su papel superior a través de

la función normativa que le asiste, razón por la cual este tipo de trámites se convierten en una puja de poderes partidistas donde se deja de lado la visión de ciudad para buscar intereses mezquinos que afectan únicamente a la ciudadanía.

La administración distrital debe ser consciente que no se puede planificar únicamente por decreto, ni buscar calidad de vida por reglamento, ni mucho menos definir el rol territorial únicamente por ley. Existen capacidades de gestión pública que se deben tener presente al momento de alcanzar la aprobación de un POT, más aún, si se tiene en cuenta que la tradición política de la ciudad ha dejado claro que su aprobación es un asunto de amplia envergadura y suma de fuerzas y negociaciones políticas que no viene al caso discutir o plantear.

Lo que, si está claro, es que al no avizorar las posibles fallas o vacíos sobre los cuales determinados artículos o el POT en su totalidad se puedan comenzar a “caer”, es un asunto que sí debería preocupar a la administración distrital, pues se evidencia que hubo además de desconocimiento no sólo de trámite normativo sino también, un deficiente enlace en las relaciones con el Concejo que le permitiera observar con antelación, los posibles yerros cometidos en la discusión política.

Sumado a lo anterior, y si hubiese existido una sana armonía entre poderes públicos, las mismas bancadas de gobierno habrían podido advertir a la administración las implicaciones que tendría para las nuevas localidades sobre su creación dado el incumplimiento de no haber sido estas aprobadas por la corporación, lo que hace imperdonable que este tipo de errores se cometan, más cuando cada concejal tiene asesores en sus Unidades de Apoyo Normativo -UAN-, a quienes les correspondía éticamente advertir desde las bancadas de gobierno poner sobre la mesa dichas advertencias.

De otro lado, queda clara la oportunidad que crea el fallo de la Corte Constitucional, que si bien no se pronuncia acerca de la creación de las nuevas localidades, si da luces respecto a la importancia de llevar a cabo el espíritu de la ley, es decir, buscar que esa creación corresponda a factores humanísticos, y es allí donde el papel de la construcción social del espacio reivindica la necesidad de entender los métodos y procesos que deberían trabajarse en ahora obligada construcción colectiva de las mismas.

Se afirma que es una oportunidad porque se esperaría que no fuera un simple trámite de volver a radicar ante el Concejo un proyecto de acuerdo que ponga a consideración la creación de estas, sino que por el contrario, y desde el principio de publicidad que le asiste a las administración alcaldía y concejo se tomen más en serio la vinculación de la comunidad residente, y le sea advertido el fin y objeto de dicha reorganización local para así consolidar verdaderamente la relación Estado-población.

Lo anterior como advertencia previa a que de este fallo ha pasado desapercibido y no se le ha dado la trascendencia que allí está plasmado, ya que no es menor para todos los ciudadanos conocer el alcance e impacto que tiene la creación de nuevas localidades y que pese a la amplia divulgación local que tuvo el POT en Bogotá, muy pocos ciudadanos han conocido los grandes retos que allí se

proponen, siendo este un asunto que va más allá de lo definido pues como está concebido crea nuevas alcaldías locales para la interpretación ciudadana más no se distingue el beneficio en la calidad de vida que esto pueda traer.

Finalmente, se suma a que el decreto por el cual se adopta la revisión general del plan de ordenamiento territorial de Bogotá, D, C, estuvo suspendido provisionalmente a partir del 16 de junio de 2022 por el auto interlocutorio 11001333400520220006600 de 2022 y levantada dicha suspensión en favor del POT al momento de la redacción del presente artículo.

Está claro, además, que no vienen tiempos amables para la consolidación del POT como instrumento de planeación y por el contrario, tal parece se vienen una serie de pronunciamientos legales al sinnúmero de demandas que este debe tener, razón por la cual la inseguridad jurídica dejará sin operatividad muchos de los temas que allí se tratan.

Se hace evidente entonces, ajustar las relaciones de poder y diseñar una serie de estrategias que permitan (por lo menos a las bancadas de gobierno), incidir de manera efectiva en las relaciones con la comunidad y el concejo para promover concertaciones que permitan alcanzar la consolidación concertada del POT para la ciudad y en particular promover una construcción común de las nuevas localidades para solventar los yerros de gestión y avocar a una sana congruencia entre ciencia política, geografía y derecho para alimentar la visión futuro de volver asequible la dinámica espacial de la ciudad.

Referencias bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. (29 de diciembre de 2021). Decreto 555 de 2021. Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Artículo 9 y 10

Caracol Radio. (6 de diciembre de 2021). Se agotó el tiempo para discutir en el Concejo el POT. Recuperado [20220810] de:

https://caracol.com.co/emisora/2021/12/06/bogota/1638830563_195436.html

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2021). Ley 2116 de 2021. "Por medio de la cual se modifica el decreto ley 1421 de 1993, referente al estatuto orgánico de Bogotá". *Diario Oficial* No. 51.750 de 29 de julio de 2021. Artículo 6.

Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). 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. *Diario Oficial* No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997. Artículo 24.

Corte Constitucional de Colombia. (27 y 28 de julio de 2022). Comunicado No. 24, Sentencia C-268-22 (Julio 27) M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, Expediente: D-14.444.

García Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Universidad de Salamanca, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Estébanez, J. (1982). La geografía humanística. En Anales de geografía, Universidad Complutense, No. 2. Madrid.

Lefebvre, H. (1969). El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones Península.

Lefebvre, H. (1971). De lo rural a lo urbano. Barcelona: Ediciones Península.

Lefebvre, H. (1974). La producción del Espacio: traducción simultánea recogida en cinta magnetofónica. Artículo publicado en: Papers: revista de sociología, Año: 1974 Núm.: 3 (p. 219-229)

Nieves, C. (1 de octubre de 2021). Es el momento de organizar el territorio para vivir mejor: Recuperado [20220818] de:

<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital/concejo/celio-nieves-explica-el-proceso-que-seguira-el-pot-ante-el-concejo>.

Pinassi, A. (2015). Espacio vivido: Análisis del concepto y vínculo con la geografía del turismo. *GeoGraphos* [En línea]. Alicante: Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, 2 de junio de 2015, vol. 6, nº 78, p. 135-150.



Esta obra se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0. Internacional. Reconocimiento - Permite copiar, distribuir, exhibir y representar la obra y hacer obras derivadas siempre y cuando reconozca y cite al autor original. No Comercial – Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales, a menos que se obtenga el permiso.

